



Geopolitiek en economische kwetsbaarheid

Peter van Bergeijk
Frans-Paul van der Putten
Jan Rood
Minke Meijnders

Verdiepingsstudie
Clingendael Monitor 2015



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Geopolitiek en economische kwetsbaarheid

Verdiepingsstudie Clingendael Monitor 2015

Peter van Bergeijk
Frans-Paul van der Putten
Jan Rood
Minke Meijnders

September 2015

September 2015

© Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the copyright holders.

Over de auteurs

Peter van Bergeijk is hoogleraar Internationale Economie en Macroeconomie aan het *International Institute of Social Studies* en is lid van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid.

Frans-Paul van der Putten is *Senior Research Fellow* bij Instituut Clingendael. Zijn onderzoek richt zich in het bijzonder op de gevolgen van de opkomst van China voor mondiale machtsverhoudingen.

Jan Rood is als *Senior Research Fellow* verbonden aan Instituut Clingendael, waar hij zich bezighoudt met mondiale vraagstukken en met Europese integratie. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Europese Integratie in een Mondiaal Perspectief aan de Universiteit Leiden.

Minke Meijnders is *Research Fellow* bij Instituut Clingendael. Zij houdt zich bezig met internationale veiligheidskwesties, zoals maritieme veiligheid, terrorisme en vredesoperaties.

Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Email: info@clingendael.nl

Website: <http://www.clingendael.nl/>

Inhoud

Inleiding	6
De Nederlandse integratie in het wereldeconomisch en financieel bestel	8
Potentiële effecten van geopolitieke factoren	19
Weerbaarheid	37
Conclusies	40

Geopolitiek en economische kwetsbaarheid

Inleiding¹

Nederland is voor zijn economisch welzijn sterk afhankelijk van zijn internationale omgeving en is derhalve gevoelig voor externe gebeurtenissen en ontwikkelingen. Uit het recent gepubliceerde jaaroverzicht van de *Clingendael Monitor 2015*, 'Een wereld zonder orde?', blijkt dat verschuivende mondiale machtsverhoudingen en oplopende spanningen tussen grote mogendheden twee belangrijke trends zijn in de internationale betrekkingen.² Een vraag die, gezien de internationale verwevenheid van de Nederlandse economie, uit deze constatering volgt, is wat deze geopolitieke ontwikkelingen (potentieel) betekenen voor de economische positie van Nederland. Daarbij wordt in deze studie een onderscheid gemaakt tussen de economische gevoeligheid van Nederland en zijn economische kwetsbaarheid.³ Economische gevoeligheid is eigen aan de mate waarin Nederland geïntegreerd is in de Europese markt en in het wereldeconomisch bestel. De vraag die in deze studie centraal staat is of Nederland als gevolg van de genoemde geopolitieke ontwikkelingen economisch kwetsbaar is of dreigt te worden; kwetsbaar in de zin van het optreden van schadelijke effecten die het ongestoord functioneren van de Nederlandse economie ernstig belemmeren, waarbij ook schadelijke politieke gevolgen kunnen optreden als gevolg van politiek gebruik van economische afhankelijkheidsrelaties door andere landen. Economische kwetsbaarheid is vanuit deze optiek nauw gerelateerd aan het begrip economische veiligheid: hoe geringer de mate van kwetsbaarheid, hoe groter de economische veiligheid. Economische veiligheid – het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie – op nationaal niveau wordt door de Nederlandse overheid beschouwd als een van de vijf vitale belangen van nationale veiligheid.⁴ Zij is bovendien een van de drie strategische belangen die centraal staan in de Nederlandse internationale veiligheidsstrategie.⁵

1 De auteurs danken Anne Bakker voor de bijdrage die zij heeft geleverd aan dit rapport als onderdeel van haar onderzoeksstage op Instituut Clingendael, alsmede Luc van de Goor, Ko Colijn en meelezers bij diverse ministeries voor hun waardevolle commentaren op eerdere versies van de tekst. Tot slot willen de auteurs graag Peter Schregardus bedanken voor het redigeren van de Nederlandse taal.

2 Jan Rood, Frans-Paul van der Putten & Minke Meijnders, *Een wereld zonder orde? Clingendael Monitor 2015*, Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2015; zie ook: Jan Rood, 'Een wankelende wereldorde', in: Jan Rood (eindred.), *Een wankelende wereldorde; Clingendael Strategische Monitor 2014*, Den Haag: Instituut Clingendael, juni 2014, p. 19-67.

3 Zie voor dit onderscheid: Robert O. Keohane & Joseph Nye, *Power and interdependence; World politics in transition*, Boston/Toronto: Little, Brown and Company, 1977, p. 11-19.

4 NCTV, 'Nationale Veiligheid', <https://www.nctv.nl/onderwerpen/nv/>.

5 Rijksoverheid, 'Veilige wereld, veilig Nederland - Internationale Veiligheidsstrategie', <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/06/21/veilige-wereld-veilig-nederland-internationale-veiligheidsstrategie.html>. https://www.nctv.nl/onderwerpen/prioriteiten_2015/economische_veiligheid/. Het Kabinet heeft in 2014 naar aanleiding van het rapport 'Tussen naïviteit en paranoia' van de interdepartementale werkgroep Economische Veiligheid drie prioritaire deelonderwerpen binnen het thema economische veiligheid benoemd: buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren; beperkte toegang tot grondstoffen/ bescherming van handelsroutes; en (digitale) spionage: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/06/11/beleidsreactie-rapportage-werkgroep-economische-veiligheid>.

Uitgangspunt in deze studie is dat de sterke externe economische afhankelijkheid van Nederland niet noodzakelijkerwijs (grotere) kwetsbaarheid impliceert. Dit hangt, ten eerste, af van de aard van de afhankelijkheidsrelatie. Is deze asymmetrisch en is Nederland derhalve eenzijdig afhankelijk, dan is het risico van kwetsbaarheid groter, o.a. door het gebruik van de afhankelijkheidsrelatie voor politieke doeleinden. Echter, mede als gevolg van sterkere verwevenheid zijn afhankelijkheidsrelaties vaak complexer en wederzijds, wat de kans op effectief politiek gebruik door kwaadwillende partijen reduceert. Als gevolg van het proces van economische globalisering is binnen het huidige wereldeconomisch bestel veelal sprake van productie in ketens, waarbij meerdere landen betrokken zijn en de wederzijdse afhankelijkheid groter is. Ook is de potentiële kwetsbaarheid verminderd doordat er als gevolg van de globalisering meer mogelijkheden zijn tot diversificatie van aanbieders en markten.⁶

Daarnaast, als tweede, is van belang of afhankelijkheidsrelaties zijn ingebed binnen internationaal overeengekomen spelregels (WTO, IMF, etc.), die grenzen stellen aan het gedrag van staten. Tot slot wordt de mate waarin Nederland economisch kwetsbaar is sterk bepaald door de eigen weerbaarheid en het eigen aanpassingsvermogen; d.w.z. het vermogen potentiële kwetsbaarheden te voorkomen c.q. de gevolgen ervan te redresseren.

Deze studie beperkt zich tot economische kwetsbaarheid die het gevolg is van geopolitieke ontwikkelingen. Evident is dat economische kwetsbaarheid ook het resultaat kan zijn van niet-geopolitieke factoren en gebeurtenissen, zoals zware natuurlijke, economische of financiële schokken.⁷ Het doel van deze verdiepingsstudie van de *Clingendael Monitor* is een beter inzicht te verkrijgen in de volgende twee kwesties, waarbij vooruitgekeken wordt naar de komende 5 tot 10 jaar:

- Op welke wijze is de Nederlandse economie in algemene zin gevoelig voor ontwikkelingen op internationaal niveau?
- Wat is het potentiële effect van geopolitieke factoren (veranderende machtsverhoudingen, spanningen tussen grote mogendheden) op de economische gevoeligheid en hoe groot is de kans dat deze Nederland economisch kwetsbaar(der) maken?

Deze thematiek heeft om drie redenen extra betekenis. Ten eerste, Nederland heeft zijn belang bij een open, op marktbeginnselen gebaseerde internationale economische orde altijd proberen te borgen via multilateraal overeengekomen afspraken, procedures en regels, met name in GATT/WTO-kader en binnen de EG/EU. De veranderingen van het mondiale speelveld impliceren echter een afkalvende invloed van Nederland (en zijn partners) op de internationale spelregels, waarbij deze regels ook niet altijd door opkomende landen worden gedeeld. Ten tweede, onder de opkomende mogendheden bevinden zich landen – in het bijzonder China – waarbinnen sprake is van een sterke bemoeienis van de staat met de markt en het economisch opereren van bedrijven. Dit brengt het risico van politieke manipulatie van economische relaties en afhankelijkheden mee. Dit risico is, ten derde, groter in een wereld die – zoals de verschillende edities van de *Clingendael (Strategische) Monitor* laten zien – gekenmerkt wordt door toenemende spanningen tussen de grote mogendheden.

6 Zie o.a.: Miles Kahler, 'Economic security in an era of globalization: definition and provision', in: *The Pacific Review*, 17(2004)4, p.485-502; Stephen M. Carmel, 'Globalization, security, and economic well-being', in: *Naval War College Review*, 66(2013)1, p. 41-55.

7 De val van Lehman Brothers in 2008 en de ernstige gevolgen daarvan voor het wereldeconomisch en financieel bestel zijn een voorbeeld van zo'n schok. Volgens sommige auteurs is het risico van dergelijke schokken, die in het mondiale financieel-economisch bestel zelf besloten liggen, als gevolg van globalisering toegenomen.

Het gaat hierbij vooral om de betrekkingen tussen Rusland en het Westen (Europese Unie en Verenigde Staten), en die tussen China en de Verenigde Staten.

Bovenstaande vragen worden in respectievelijk paragraaf 1 en 2 van dit rapport behandeld. Paragraaf 1 biedt een beknopt overzicht van de economische gevoeligheid van Nederland vanuit verschillende perspectieven, terwijl in paragraaf 2 het potentiële effect van geopolitieke ontwikkelingen op die economische gevoeligheid wordt verkend. Voor een meting van het feitelijke effect zouden aanzienlijk meer data nodig zijn dan de informatie die beschikbaar is binnen het kader van dit onderzoek. Toch biedt ook een verkenning van mogelijke effecten al een beeld van de gevolgen van geopolitieke ontwikkelingen voor de gevoeligheid van de nationale economie voor de komende 5 tot 10 jaar. Paragraaf 3 gaat in op de vraag hoe in antwoord op de gevoeligheid de Nederlandse weerbaarheid versterkt kan worden.

Deze studie vormt samen met het overzichtsrapport 'Een wereld zonder orde?' en de reeds verschenen verdiepingsstudie 'Afschrikking als veiligheidsconcept tegen niet-traditionele dreigingen' de *Clingendael Monitor 2015*. De Clingendael Monitor wordt jaarlijks gepubliceerd als onderdeel van de Strategische Monitor van de Nederlandse overheid.

De Nederlandse integratie in het wereldeconomisch en financieel bestel

De gevoeligheid van de Nederlandse economie voor schadelijke effecten als gevolg van internationale factoren en ontwikkelingen wordt sterk bepaald door de mate van integratie van Nederland binnen het Europese en mondiale economische en financiële bestel.

In deze paragraaf worden de vervlechting en de positie van Nederland nader geanalyseerd aan de hand van verschillende dimensies: handel en internationale waardeketens; directe buitenlandse investeringen; het internationaal-financieel systeem; grondstoffen en energie; en, tot slot, de rol van het internet binnen de economie.

Handel en internationale waardeketens

De economische gevoeligheid van een land wordt voor een belangrijk gedeelte bepaald door de exportafhankelijkheid van zijn economie.⁸ Voor Nederland is deze afhankelijkheid relatief hoog: de Nederlandse export bedroeg in 2013 ruim 64% van het BBP.⁹ Het aandeel van de Nederlandse export in het BBP is bovendien de afgelopen jaren sterk toegenomen.¹⁰ Na de Tweede Wereldoorlog, en zeker na het verlies van Indonesië als kolonie, is de Nederlandse economische afhankelijkheid primair gericht geweest op het Europese achterland en de Noord-Amerikaanse markt, vooral waar het handel, investeringen en logistiek betreft. De Europese Unie en de Verenigde Staten zijn nog steeds belangrijke partners voor Nederland. De handel met EU-partners en de Verenigde Staten is verantwoordelijk voor respectievelijk 52% en 7% van de Nederlandse importen en 73% resp. 4% van de Nederlandse exporten.¹¹ Maar op het vlak van grondstoffen en energie zijn vooral niet-westerse landen en regio's, zoals Rusland, het Midden-Oosten en delen van Afrika, al lange tijd de belangrijkste leveranciers. Daarnaast worden als gevolg van de verschuivende

8 United Nations Development Programme, *Towards Human Resilience: Sustaining MDG progress in an age of economic uncertainty*, september 2011, p. 20.

9 CBS, *Internationaliseringsmonitor 2015: eerste kwartaal*, Den Haag/Heerlen, januari 2015, p. 8.

10 Ibid.

11 CBS Statline, *Internationale handel 2014*; in- en uitvoer volgens SITC-indeling.

economische verhoudingen en de opkomst van landen als China en India andere dan de traditionele markten voor Nederland steeds belangrijker. De export van Nederlandse producten naar landen buiten de EU is in tien jaar tijd meer dan verdubbeld.¹² De BRICS-landen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 17% van de Nederlandse importen en 5% van de Nederlandse exporten.¹³ Daarmee streven zij de Verenigde Staten voorbij als belangrijke handelspartner. Vooral de toegenomen rol van China is opvallend, zeker gezien het grote belang van dit land als handelspartner voor Duitsland (na de VS de grootste afzetmarkt voor Duitsland buiten de EU),¹⁴ en de rol die Duitsland op zijn beurt speelt als de belangrijkste economische partner voor Nederland en als economische kern binnen de EU.¹⁵ Nederland raakt dus in toenemende mate verweven met een wereldeconomisch bestel waarbinnen zich steeds meer (niet-traditionele) spelers en partijen manifesteren als partners en concurrenten.

De mate waarin Nederland economisch afhankelijk is en in het bijzonder gevoelig is voor externe economische schokken, kan nu onder meer worden begrepen door te kijken naar wat er gebeurt als de handel op mondiaal niveau (sterk) afneemt. Hierbij is een modelmatige analyse nuttig. Nederland is rijk voorzien van dergelijke macro-economische modellen, die kunnen worden gebruikt bij ramingen van effecten met een nationale omvang.¹⁶ Het Centraal Planbureau publiceert deze modellen altijd in samenhang met zogenaamde 'variantentabellen', die aangeven hoe de economie reageert op schokken in exogene variabelen. Een groot voordeel van deze modellen is dat zij de belangrijkste economische samenhangen voor een volkshuishouding weergeven en dat doen voor een veelheid aan schokken. Aan de variantenanalyse (CPB 2011) kunnen nu de volgende gegevens worden ontleend ten aanzien van de vraag wat een daling van de wereldhandel met 1% voor Nederland zou betekenen:

Cumulatieve afwijking na		1 jaar	2 jaren	4 jaren	8 jaren
BBP	%	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2
Werkloosheid	%	0,1	0,2	0,2	0,1
EMU-saldo	%punt	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2

Wanneer men deze cijfers verder trekt, betekent een daling van de uitvoer met 10% dus een daling van het nationaal product met 2% tot 3%. In de variantenanalyse is echter ook op een gegeven moment herstel zichtbaar omdat de afwijking na 8 jaren kleiner is geworden.

Deze cijfers vertellen echter niet het hele verhaal. Sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw is de globalisering in een hogere versnelling gekomen en worden producten meer dan voorheen in internationale productieketens gefabriceerd, ook wel waardeketens genoemd. Deze waardeketens ontstaan als gevolg van het opsplitsen van productieprocessen

12 CBS, 'CBS: Nederlands product steeds populairder buiten de EU', persbericht 5 augustus 2015, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2015/nederlands-product-steeds-populairder-buiten-de-eu.htm>.

13 Ibid.

14 Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland in der Volksrepublik China, 'Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen', <http://www.china.diplo.de/Vertretung/china/de/03-wi/bilateral/2011-12-29-wirtschaft-einfuehrungstext-s.html>.

15 Duits-Nederlandse Handelskamer, 'Handel met Nederland', <http://www.dnhk.org/nl/niederlande/fakten/handel-met-nederland/>.

16 Peter van Bergeijk & Marcel Mennen, 'De economische betekenis van nationale veiligheidsrisico's', *Tijdschrift voor Veiligheid* 13(2014)2, p. 46.

door specialisatie en de verplaatsing van (onderdelen van) de productie naar goedkope productielocaties. Als gevolg hiervan worden producten vaker niet meer in één land gemaakt en vindt handel in toenemende mate plaats in halffabricaten en tussenproducten.¹⁷

Tabel 1 Aandeel per sector in de uitvoer op basis van toegevoegde waarde

Chemicaliën en niet-metaalhoudende minerale producten	18,6%
Voedingsmiddelen, dranken en tabak	12,3%
Groot-en detailhandel; hotels en restaurants	10,0%
Transport en opslag, post en telecommunicatie	9,7%
Zakelijke dienstverlening	6,7%
Landbouw, jacht, bosbouw en visserij	6,4%
Winning van delfstoffen	6,0%
Machines en installaties (niet elders geclassificeerd)	5,0%
Zware metalen en vervaardigde metaalproducten	5,0%
Elektrische en optische apparatuur	4,4%
Transportmiddelen	3,8%
Financiële bemiddeling	3,5%
Hout, papier, papierproducten, drukkerijen en uitgeverijen	3,3%
Overige diensten	1,6%
Productie (niet elders geclassificeerd); recycling	1,2%
Textiel en textielproducten, lederwaren en schoeisel	1,0%
Elektriciteit, gas en watervoorziening	0,9%
Bouw	0,6%

Bron: OECD-WTO Trade in Value Added (TiVA) - mei 2015

Door de toenemende internationalisering kan minder dan 30% van de Nederlandse industriële ondernemingen nog maar als nationaal worden beschouwd.¹⁸ Voor dienstverlenende ondernemingen is dit aandeel iets hoger, maar nog steeds minder dan 35%.¹⁹ Zo is dus ruim 70% van de industriële ondernemingen en 65% van de dienstverlenende ondernemingen op enige manier verbonden met de internationale productie- en waardeketens. Tabel 1 toont het aandeel van verschillende Nederlandse bedrijfstakken in termen van de toegevoegde waarde

17 CBS, *Internationaliseringsmonitor 2015: eerste kwartaal*.

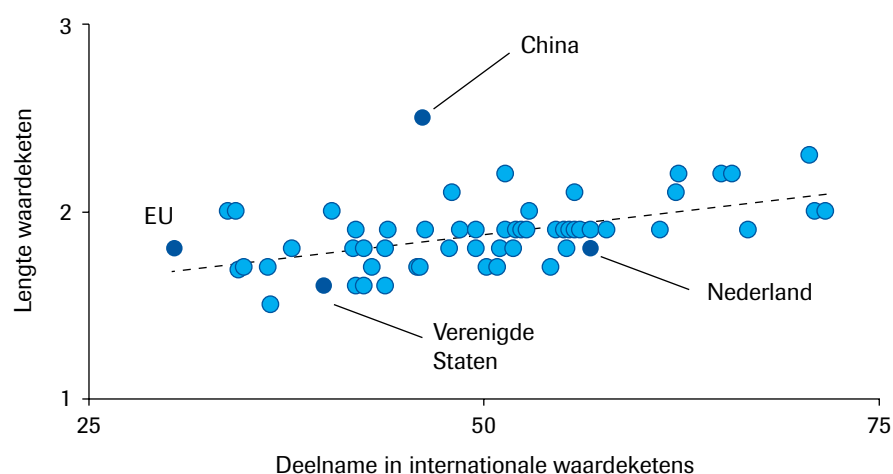
18 Een nationaal bedrijf is een bedrijf dat geen buitenlandse eigenaar heeft en geen handel bedrijft met het buitenland.

19 Bij het bepalen van deze getallen is alleen gekeken naar de directe relaties. De directe relaties zijn eerste orde-relaties, waarbij geen rekening wordt gehouden met wat afnemers met de producten doen of hoe toeleveranciers aan hun producten komen. Doen we dit wel, dan zien we dat nog meer bedrijven indirect met het buitenland zijn verbonden.

die wordt gegenereerd met uitvoer en doorvoer.²⁰ De meest kwetsbare sectoren op basis van deze indicator zijn chemie, voedingsproductie, toerisme en transport.

Ook als bedrijven dus nationaal lijken, zijn ze vaak onderdeel van internationale productie- en waardeketens. In Figuur 1 wordt een vergelijkend overzicht gegeven van de intensiteit waarmee landen deelnemen in internationale waardeketens en de lengte van de waardeketens waarin zij zijn betrokken. Deze figuur laat zien dat Nederlandse bedrijven relatief intensief deelnemen aan internationale waardeketens die van een gemiddelde lengte zijn. Dit brengt naast kansen ook risico's mee: als één schakel in de waardeketen stil komt te vallen, kan dat gevolgen hebben voor de hele waardeketen.

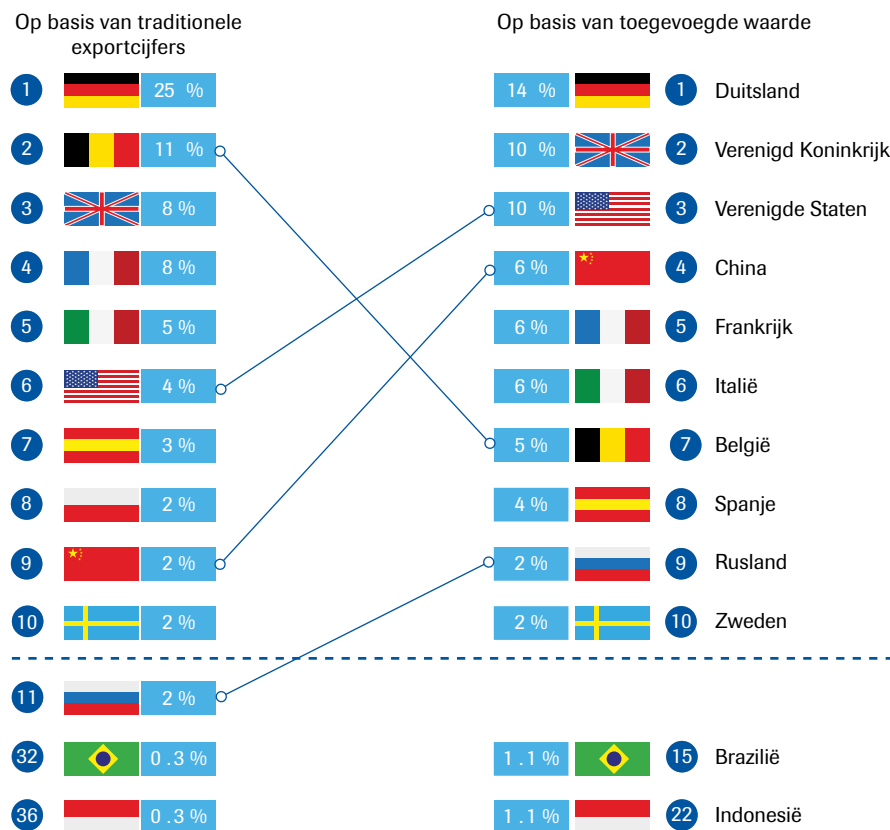
Figuur 1 Lengte van en deelname in internationale waardeketens (59 landen en regio's)



Bron: OECD-WTO, Trade in Value Added (TiVA) - mei 2015

Omdat waardeketens steeds belangrijker zijn geworden, is het van belang om niet alleen te kijken naar de reguliere handelscijfers, maar ook naar de toegevoegde waarde die in ieder van de schakels van een internationale waardeketen wordt gegenereerd. Zo is het heel goed mogelijk dat componenten van een Chinees product bijvoorbeeld uit Maleisië en/of de Verenigde Staten afkomstig zijn. Rekent men het hele product toe aan China, dan ontstaat een overschatting van de Nederlandse afhankelijkheid van China. Figuur 2 toont op basis van de toegevoegde waarde de belangrijkste handelspartners voor Nederland. Uit deze cijfers blijkt dat Nederland nog steeds het meeste verdient aan de grote westerse/Europese industrielanden, namelijk Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Toch nuanceren de cijfers wel het belang van deze partners, als men ze vergelijkt met de reguliere handelscijfers. Ten tweede wordt duidelijk dat de opkomende economieën belangrijker zijn dan vaak gedacht. Zo is op basis van de traditionele handelscijfers het aandeel van de BRICS 4%, maar op basis van toegevoegde waarde zo'n 10%. Daarnaast is het belang van China als handelspartner duidelijk zichtbaar, waar het op basis van de reguliere handelscijfers nog op de 9de plaats stond, is het op basis van toegevoegde waarde de 4de belangrijkste handelspartner voor Nederland. Rusland behoort eveneens tot de top-10 belangrijkste partners, en ook Brazilië en India stijgen op de lijst.

²⁰ Deze gegevens zijn zinniger dan de traditioneel gebruikte export aandelen van sectoren, omdat hiermee de voor productie noodzakelijke invoer is verdisconteerd.

Figuur 2 Belangrijkste afzetmarkten voor Nederland

Bron: ING economisch bureau, Nederland Handelsland: Herziening ranglijst belangrijkste exportlanden voor Nederland, 6 november 2014, p. 3.

Wat betekent het bovenstaande nu voor de economische gevoeligheid van Nederland? Dat beeld is tweeledig. Enerzijds vergroten de verlenging en vertakking van internationale waardeketens de economische veiligheid (zo hebben internationale waardeketens de wereldhandelsval van 2008-2009 gedempt), anderzijds ontstaan er nieuwe risico's. In de eerste plaats wordt het proces van waardecreatie in Nederland steeds afhankelijker van toelevering uit en afzet in het buitenland. Afbreukrisico's ontstaan hierbij zowel lager (bij de afnemers) als hoger (bij de toelevering) in de waardeketen. Deze risico's zijn internationaal en per definitie minder goed te beheersen. Kwaliteitsproblemen van buitenlandse toeleveranciers worden als het ware geïncorporeerd in het Nederlandse product. Deze kwaliteitsproblemen moeten ruim worden geïnterpreteerd: ook de arbeidscondities waaronder intermediaire producten worden geproduceerd, kunnen hier bijvoorbeeld onder vallen. Daarnaast zijn de ketens door hun grotere lengte gevoeliger voor politieke risico's – een gegeven dat in het bijzonder relevant is in deze studie naar het effect van geopolitieke ontwikkelingen. Deze extraterritoriale risico's in de waardeketens betekenen een toenemende economische gevoeligheid voor Nederlandse producten.

Ten tweede vindt besmetting (fysiek en psychologisch) in een interdependente wereld meer onverwachts en steeds sneller plaats. Om deze risico's te beheersen zijn mondiale instituties nodig, maar die komen moeilijk tot stand c.q. functioneren vaak suboptimaal. Ten derde wordt het nog moeilijker de Nederlandse voorsprong in kennis en kunde te

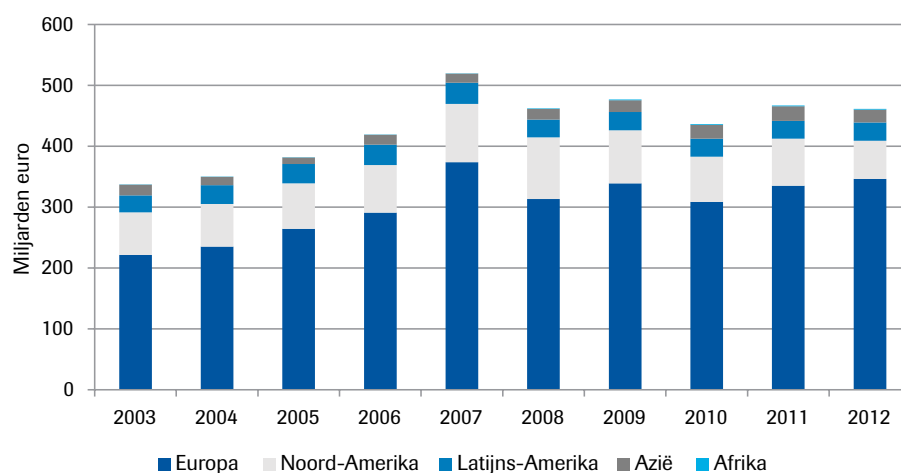
behouden. Directe investeringen zijn steeds meer gericht op het verwerven van kennis over productieprocessen en marketing. Internationale (bedrijfs-)spionage wordt daarbij opgeschaald door inzet van nieuwe technologieën, ook omdat er sprake is van steeds grotere spelers en steeds grotere belangen. Onduidelijk is bovendien hoe de overheid vorm moet geven aan het vertegenwoordigen van 'de Nederlandse' belangen. Is Shell bijvoorbeeld een Nederlands of een Brits bedrijf? Daarbij speelt tevens de vraag of de Nederlandse overheid het voortouw moet nemen om deze belangen te verdedigen door middel van economische en traditionele diplomatie. Omdat de trend van internationalisering van Nederlandse bedrijven doorzet, zullen deze vragen in de toekomst nog duidelijker naar voren komen.

Directe buitenlandse investeringen

Naast handel drijft de Nederlandse economie ook op directe buitenlandse investeringen. Nederland staat op de 9de plaats van grootste investeerders ter wereld en is zelf, met plaats 16 op de wereldranglijst, ook één van de landen waarin het meeste geïnvesteerd wordt.²¹ De buitenlandse investeringen in Nederland zijn min of meer gelijk verdeeld over goederen (56%) en diensten (44%), maar concentreren zich grotendeels in de mijnbouw/chemische sector (27%); financiële bemiddelingen en verzekeringen (16%); en de landbouw en voedselsector (14%).²²

Hoewel directe investeringen van groot belang zijn voor de Nederlandse economie, brengen ze ook kwetsbaarheden en risico's mee. In Figuur 3 wordt de stand van de directe buitenlandse investeringen in Nederland weergegeven. Hieruit valt af te leiden dat het grootste deel van de directe buitenlandse investeringen nog steeds afkomstig is uit Europa en Noord-Amerika (VS). Hoewel directe investeringen uit Azië nog vrij beperkt zijn, lijkt dit beeld in de toekomst te veranderen. Zo wordt in een recent verschenen rapport van de Rhodium Group en het Merics de prognose gegeven dat vooral directe investeringen uit China een enorme vlucht zullen nemen.²³

Figuur 3 Directe buitenlandse investeringen in Nederland (2003-2012)



Bron: OECD International direct investment database (geraadpleegd 14 augustus 2015)

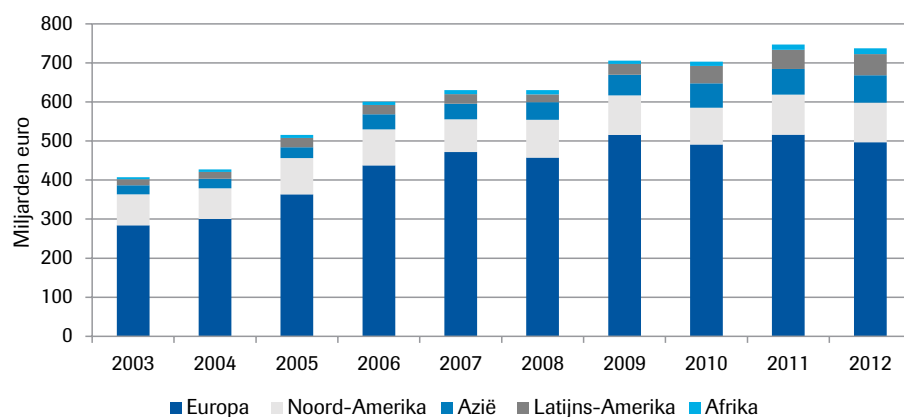
21 UNCTAD, *World Investment Report 2014*, Genève: UNCTAD, 2014, p. xv.

22 De Nederlandsche Bank, in: CBS, *Internationalisation Monitor 2013*, p. 267.

23 Thilo Hanemann & Mikko Huotari, *Chinese FDI in Europe and Germany: Preparing for a New Era of Chinese Capital*, Berlijn: Mercator Institute for China Studies and Rhodium Group, juni 2015, p. 10.

Figuur 4 toont de directe buitenlandse investeringen vanuit Nederland. Ook hierbij blijven Europa en Noord-Amerika nog steeds de dominante bestemmingsgebieden te zijn, al is er wel sprake van een toenemend belang van andere continenten in de directe buitenlandse investeringen vanuit Nederland.

Figuur 4 Directe buitenlandse investeringen vanuit Nederland (2003-2012)



Bron: OECD International direct investment database (geraadpleegd 14 augustus 2015)

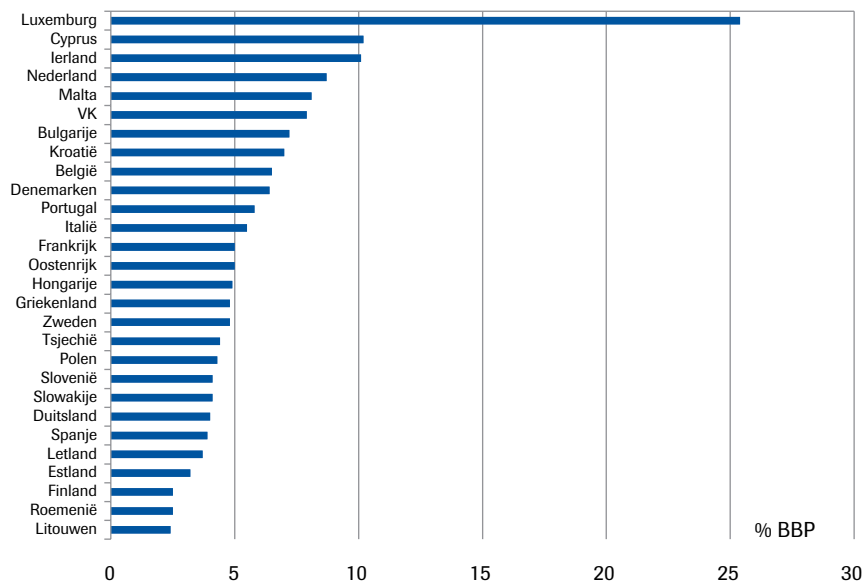
De omvang van directe buitenlandse investeringen in en door Nederland geeft de sterke Nederlandse verwevenheid met het mondiale financieel-economische bestel goed weer. Voor de toekomst valt te verwachten dat het aandeel van directe investeringen afkomstig uit opkomende economieën, China in het bijzonder, alleen maar zal toenemen. Dit brengt bepaalde risico's mee, daar deze investeerders toegang krijgen tot kennis en technologie van Nederlandse bedrijven en invloed kunnen uitoefenen op de strategische bedrijfsvoering. Nederland is extra gevoelig als deze investeringen plaatsvinden in vitale sectoren door relatief onbekende of staatsgeleide actoren. Deze partijen zouden, zo bestaat de vrees, minder handelen op basis van bedrijfseconomische motieven, maar meer van geopolitieke of ideologische motieven.²⁴

Het internationaal-financieel systeem

De Nederlandse financiële sector is van groot belang voor de Nederlandse economie. Dit belang kan worden aangeduid met het aandeel van bruto toegevoegde waarde in het BBP. Hoewel de omvang van de sector sinds de crisis is afgenomen, is het aandeel van de financiële sector in 2013 nog steeds ruim 8%.²⁵ Dat is relatief hoog, zoals Figuur 5 laat zien: er zijn slechts drie EU-landen met een nog hoger aandeel dan in Nederland.

24 Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, d.d. 10 juni 2014, inzake 'Verwerven van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiebedrijf dat beschikt over vitale telecommunicatie-infrastructuur'; brief van de Minister van V&J aan de Tweede Kamer, d.d. 10 juni 2014, inzake 'Beleidsreactie rapportage werkgroep Economische Veiligheid'.

25 Eurostat, 'National Accounts and GDP', mei 2015, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP (geraadpleegd juli 2015).

Figuur 5 Aandeel financiële sector in de EU-lidstaten, 2013

Bron: Eurostat, National accounts and GDP

Als economie is Nederland ook sterk verworven met het internationale financiële systeem, zowel binnen Europa als in mondiaal opzicht. Dit financiële systeem is de afgelopen decennia sterk van karakter veranderd. Er is sprake van een sterkere verwevenheid van de financiële sector met de economie en de maatschappij. Bovendien zijn de financiële markten nu veel meer internationaal georiënteerd. Dat maakt Nederland gevoelig voor instabiliteit en crises op buitenlandse financiële markten, zoals de afgelopen periode duidelijk heeft aangetoond.

Nederland wordt daarbij als lid van de Eurozone in hoge mate beïnvloed door de economieën van de andere eurolanden. Financiële problemen elders in de Eurozone raken per definitie ook de Nederlandse economie, wat de huidige crisis rond Griekenland weer pijnlijk duidelijk heeft gemaakt.

Ook in mondiaal opzicht is binnen het financiële en monetaire systeem sprake van ontwikkelingen die Nederland kwetsbaar maken. Deze hangen nauw samen met het huidige proces van machtsverschuiving. Als gevolg hiervan gaan naast markten en investeringsstromen (zie hierboven) ook beurzen, banken en munteenheden – o.a. de Chinese Yuan – van opkomende landen een belangrijkere rol spelen binnen het mondiale financiële systeem, en dat maakt dit systeem complexer. Instabiliteit en financiële crises binnen de opkomende landen verspreiden zich, gegeven de mate van mondiale interdependentie, bovendien gemakkelijk naar andere delen van de wereld, waarbij geldt dat het financiële bestel in een aantal van deze landen fragiel is. Ook Nederland kan daardoor geraakt worden. Schommelingen op de mondiale financiële markt zijn daarbij minder goed te beheersen, omdat het op dit niveau ontbreekt aan adequate *governance*-arrangementen.

Tot slot, waar dit systeem westers gedomineerd was, met een hoofdrol voor de Amerikaanse dollar en westerse financiële instellingen, staat die positie thans onder druk. De westerse en ook Nederlandse invloed op het mondiale financiële en monetaire systeem zal afnemen door de opkomst van niet-westerse munteenheden (zoals de Chinese Yuan), de oprichting van

alternatieve financiële instellingen c.q. de noodzaak binnen bestaande instellingen als IMF en Wereldbank ruimte te maken voor opkomende machten.

Grondstoffen en energie

Op het vlak van grondstoffen en energie zijn vooral niet-westerse landen en regio's, zoals Rusland, het Midden-Oosten en delen van Afrika, al lange tijd de belangrijkste leveranciers. Nederland is daarbij allereerst een belangrijk schakelpunt in de gas- en oliestromen. Wat betreft olie, is Nederland voor 95% afhankelijk van import.²⁶ De belangrijkste leveranciers voor ruwe aardolie zijn Rusland (24,5%), Noorwegen (20,9%), het Verenigd Koninkrijk (12,1%), Nigeria (10,6%) en Saoedi-Arabië (8,6%).²⁷ Als gevolg van de toegenomen spanningen met Rusland is het aandeel van de Russische aardolieimporten sinds 2008 met ruim 8% afgenomen, voornamelijk ten bate van Noorwegen (+13%). Nederland heeft niet alleen een groter risico om economisch kwetsbaar te zijn vanwege de grote importafhankelijkheid, maar ook omdat het gebruik van aardolie in Nederland geconcentreerd is in bepaalde sectoren (transport, petrochemie), waar weinig mogelijkheden bestaan om op korte termijn op andere energiedragers over te stappen. Anders is dat in het geval van gas; dankzij de gasvoorraden is Nederland een netto-exporteur van aardgas. Toch importeert Nederland ook gas, voornamelijk uit Noorwegen (42%), Rusland (14%) en het Verenigd Koninkrijk (7%).²⁸ De Nederlandse gasproductie en -infrastructuur bieden momenteel een hoge mate van leveringszekerheid. Wat het energievraagstuk betreft, is op de middellange termijn echter vooral de trend van belang dat Nederland zijn positie als netto-gasexporteur steeds meer verliest door uitputting van gasreserves en ook omdat de winning van gas bodeminstabiliteit veroorzaakt.

Naast energiedragers gaat het ook om grondstoffen. TNO heeft in een recent verschenen rapport over het belang van materialen in de Nederlandse economie een actueel overzicht gegeven van de Nederlandse invoer van een groep van 22 strategische grondstoffen.²⁹ Het rapport concludeert dat fosfaat en plantinagroepmetalen weliswaar van het grootste belang zijn voor de Nederlandse economie, maar dat vooral de leveringszekerheid van zeldzame aardmetalen, antimoon, wolfram en indium risico loopt.³⁰ In Figuur 6 wordt het relatieve belang van de handelspartners voor de levering van de 22 strategische grondstoffen weergegeven. De belangrijkste leveranciers zijn: China (16%), Duitsland (11%), Verenigde Staten (7%), België (6%), Costa Rica (6%), Verenigd Koninkrijk (5%) Rusland (5%) en Maleisië (4%).

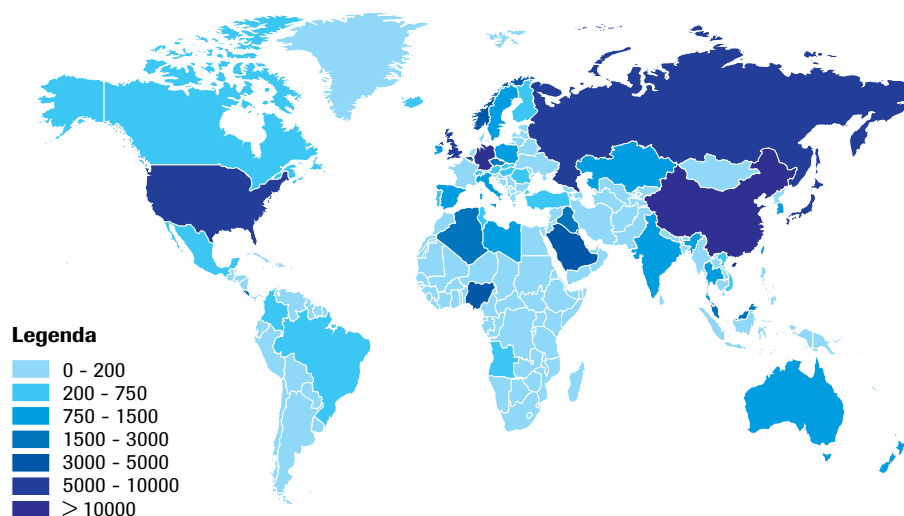
26 OECD/IAE, 'Energy Supply Security 2014: The Netherlands', p. 319.

27 CBS, 'CBS: Noorwegen passeert Rusland als belangrijkste olieleverancier', 2 juni 2015, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2015/noorwegen-passeert-rusland-als-belangrijkste-olieleverancier.htm>

28 Gebaseerd op: *BP Statistical Review 2015*, p. 28; Groupe International des Importateurs de Gaz Naturel Liquéfié (GIIGNL), *The LNG Industry in 2014*, p. 21-22.

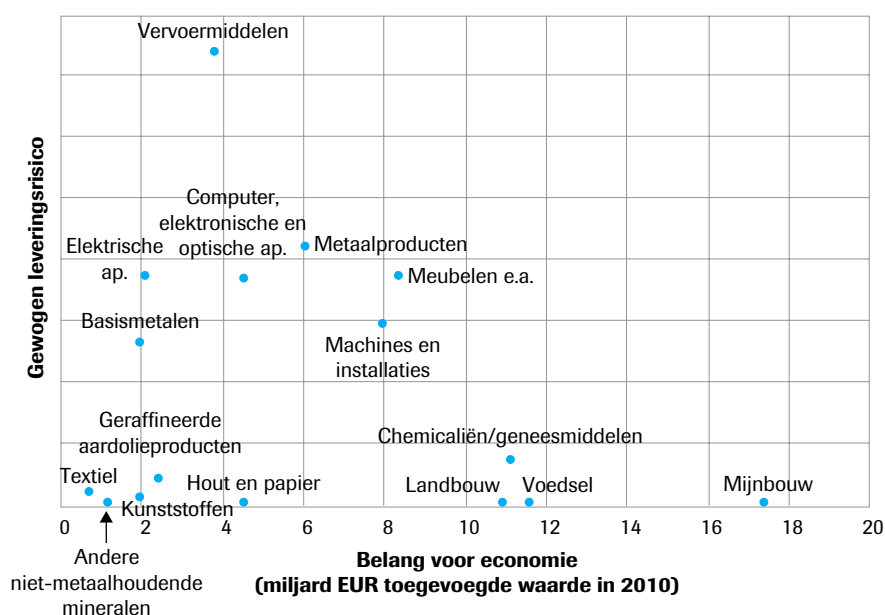
29 Het gaat om: Antimoon, Beryllium, Chroom, Cokeskool, Fluoriet, Fosfaat, Grafiet, Indium, Kobalt, Lichte zeldzame aarden, Lithium, Molybdeen, Niobium, Platinagroep-metalen, Silicium, Tin, Titaniumdioxide, Vanadium, Wolfram, Zilver, Zink en zware zeldzame aarden.

30 Ton Bastein, Elmer Rietveld & Stephan van Zyl, *Eindrapport Materialen in de Nederlandse Economie - een beoordeling van de kwetsbaarheid*, Delft: TNO, mei 2014, p. 4.

Figuur 6 Invoerwaarde van 22 strategische grondstoffen in miljoenen euro

Bron: TNO, Eindrapport Materialen in de Nederlandse Economie - een beoordeling van de kwetsbaarheid

Figuur 7 geeft voor dezelfde groep van 22 strategische grondstoffen een overzicht naar sectoren. Op de horizontale as is het economische belang van de desbetreffende sector voor de Nederlandse economie uitgezet, op de verticale as het leveringsrisico. Bij deze maatstaf wordt gekeken naar landconcentratie, mogelijkheden tot recycling en vervangbaarheid door andere producten. Uit deze Figuur valt af te leiden dat de risico's beperkt zijn voor de belangrijkste productgroepen. Het hoogste risico treedt op in de vervoermiddelensector. Middelgrote risico's vinden we voor meubelen; metaalproducten; computers; elektronische en optische apparatuur; elektrische apparatuur; en basismetalen. Geringe risico's treden op in de voor Nederland belangrijke sectoren landbouw en voedsel, alsmede de mijnbouw.

Figuur 7 Nederlandse sectoren naar leveringsrisico en belang voor de economie

Bron: TNO, Eindrapport Materialen in de Nederlandse Economie - een beoordeling van de kwetsbaarheid

Het internet

Een ander en relatief nieuw risico ontstaat door het grote belang van het internet voor het bedrijfsleven en consumenten (zie Figuur 8: negen op de tien Nederlanders raadplegen of gebruiken het internet dagelijks voor elektronische aankopen, online-bankieren, telefonie en informatieverwerving en -verstrekking). Voor het bedrijfsleven is hoogwaardig, snel en betrouwbaar internetverkeer van cruciaal belang. Een recent internationaal vergelijkende studie van het Centraal Planbureau (CPB) onderzoekt bijvoorbeeld de gevoeligheid van de Nederlandse economie voor zogenoemde DDoS aanvallen door hackers.³¹ Dergelijke aanvallen leggen belangrijke websites plat en vertragen de snelheid van het dataverkeer. Volgens consultancybureau Kaspersky behoort Nederland tot de top-10 meest getroffen landen.³² Doelwitten zijn zowel de financiële sector, particuliere ondernemingen, de overheid als NGO's. In 2011 en 2012 was het relatief rustig wat betreft DDoS-aanvallen, maar in 2013 werd Nederland weer zwaar getroffen. In april en mei van dat jaar waren zowel de Nederlandse overheid als Nederlandse banken het doelwit van aanvallen.³³ Kaspersky schat dat de schade per DDoS-aanval varieert van gemiddeld ruim 47.000 euro (voor kleine tot middelgrote bedrijven) tot gemiddeld 400.000 euro (voor grote bedrijven).³⁴ Nederland is opmerkelijk vaak de bron van dergelijke aanvallen (ons land staat op de derde plaats, na China en de Verenigde Staten); dit impliceert een risico voor het imago van Nederlandse e-aanbieders. Het CPB verklaart het aantal DDoS-aanvallen vooral uit de aantallen gebruikers in het land waar de aanval wordt gelanceerd (dit hoeft niet het land te zijn waar de hacker zich bevindt) en het land dat door de aanval wordt getroffen, alsmede door de omvang van de internationale handel. Met name dit laatste aspect, dat betrekking heeft op de openheid van de economie, is relevant. Het impliceert immers dat internationale machtsverschuivingen tot toename van cyberaanvallen op deze sociaal en economisch steeds belangrijker wordende infrastructuur kunnen leiden.

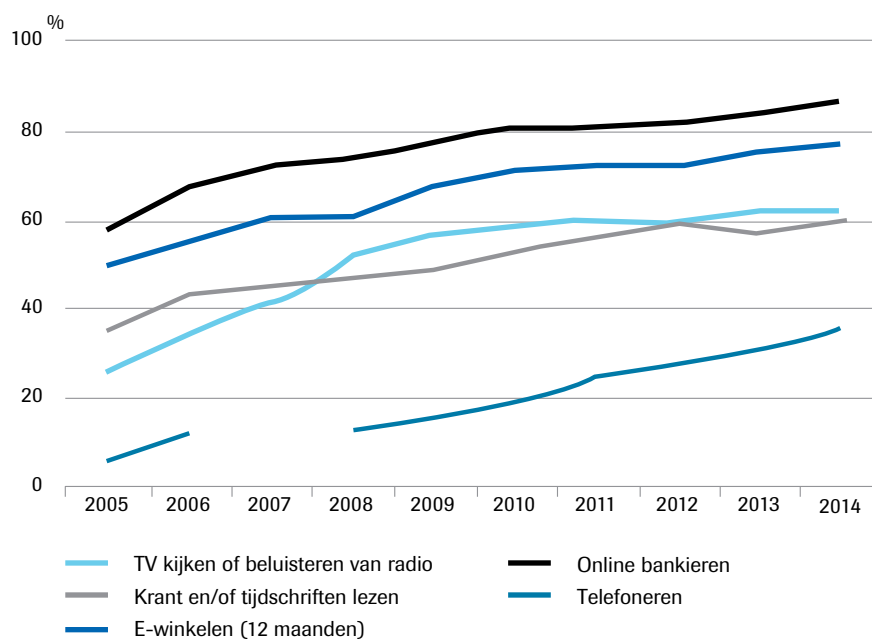
De Nederlandse welvaart is van oudsher gebouwd op internationale handel en multinationale activiteiten – er is in die zin geen weg terug. De afhankelijkheid van externe factoren die hier uit voortkomt, doet zich op een aantal dimensies voor: primair voor de export waar het de toegang tot buitenlandse markten betreft, maar zij geldt ook voor de invoer van grondstoffen en energie, voor het aantrekken van buitenlandse investeringen en voor de functie van Nederland als logistiek knooppunt. Zoals deze paragraaf laat zien, verschilt de mate en wijze van internationale economische afhankelijkheid per economische sector, maar is Nederland op algemeen niveau vanuit alle besproken dimensies in meer of mindere, en soms in hoge, mate gevoelig voor internationale ontwikkelingen en gebeurtenissen. Als gevolg van de gaande machtsverschuiving, de opkomst van nieuwe spelers alsmede door de verlenging en vertakking van internationale waardeketens, mag verwacht worden dat het risico van kwetsbaarheid de komende jaren verder zal toenemen. Daarbij zal de invloed van Nederland binnen het internationale systeem verder afnemen, waardoor de handelingsruimte om (in samenwerking met partners) tegen deze kwetsbaarheden weerstand te bieden, verder onder druk zal komen te staan.

31 B. Overvest & B. Straathof, 'What drives cybercrime? Empirical evidence from DDoS attacks', *CPB Discussion Paper 306*, Den Haag: Centraal Planbureau, april 2015.

32 Kaspersky, 'Statistics on Botnet-assisted DDOS Attacks in Q1 2015', april 2015, p. 5.

33 Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC), Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN-4), p. 32.

34 Kaspersky, 'Global IT security risks survey 2014 – distributed denial of service (DDoS) attacks', Summary Report, p. 2, <https://press.kaspersky.com/files/2014/11/B2B-International-2014-Survey-DDoS-Summary-Report.pdf>.

Figuur 8 Internetgebruik in Nederland

Bron: CBS

Potentiële effecten van geopolitieke factoren

Tegen de achtergrond van de algemene gevoeligheid van de Nederlandse economie voor externe invloeden die in paragraaf 1 is geschetst, wordt in deze paragraaf ingegaan op de vraag wat het potentiële effect daarop is als gevolg van de mondiale machtsverschuivingen en spanningen tussen de grote mogendheden. Deze geopolitieke processen moeten gezien worden in de context van het bredere palet aan internationale ontwikkelingen die de komende jaren voor de Nederlandse nationale veiligheid van belang zijn en die in de meest recente edities van de *Clingendael Monitor* (2014 en 2015) als volgt zijn geschetst:

- Het proces van machtsverschuiving als gevolg van de economische (en politieke) opkomst van China en India, met in hun kielzog andere landen en regio's, zal doorzetten. Voor de komende jaren impliceert dit een verder afkalvende invloed van het Westen/de EU binnen een qua hoeveelheid spelers en diversiteit aan belangen complexere mondiale omgeving.
- Mede als gevolg van de machtsspreiding en het onvermogen de bestaande samenwerkingsverbanden te hervormen, zullen de internationale samenwerking en beleidsafstemming onder druk blijven staan. Dit zal nog meer het geval zijn als gevolg van de oprichting van nieuwe samenwerkingsverbanden en van initiatieven naast of als alternatief voor bestaande samenwerkingsarrangementen.
- Internationale samenwerking wordt verder belast door een toegenomen risico van spanningen en conflicten binnen het stelsel van grote mogendheden. Dit geldt voor de relatie tussen Rusland en de VS/EU, en voor de relatie tussen China en de VS. Mocht dit het geval zijn, dan zal dit ook een effect hebben op het wereldeconomisch bestel.
- Daarnaast is sprake van blijvende en mogelijk toenemende instabiliteit in voor Nederland en de EU belangrijke regio's, in het bijzonder waar het grondstoffen en energie betreft. Dit geldt voor de MENA-regio en voor andere delen van Afrika. Het is niet waarschijnlijk dat de conflicten in deze regio's op voorzienbare termijn tot een eind worden gebracht.

Dit geldt ook voor de spanningen tussen Rusland en zijn burens, en de doorwerking daarvan op de relatie met de EU.

- Binnen de EU is sprake van een blijvend risico van crises inzake de Eurozone ('Grexit'), terwijl er daarnaast veel onzekerheid blijft bestaan over de relatie met het Verenigd Koninkrijk en over de interne situatie in sommige EU-lidstaten, waaronder Spanje, Italië en Frankrijk.
- Meer in het algemeen zullen Nederland en zijn partners (met name in EU-verband) voor de komende jaren rekening moeten houden met een divers palet aan dreigingen (waaronder criminaliteit, cyber(-spionage), etc.) met potentieel economische gevolgen, inzet van economische drukmiddelen door derde partijen en een sterke manifestatie van staten binnen het economisch verkeer, onder andere in de vorm van strategisch-economisch beleid.

Dit overzicht onderstreept dat binnen het huidige wereldbestel sprake is van een spanningsveld tussen enerzijds de krachten van de geopolitieke rivaliteit en anderzijds die van onderlinge afhankelijkheid tussen partijen. Welke krachten zullen domineren, zal in belangrijke mate bepalend zijn voor de economische kwetsbaarheid van Nederland: de kracht van interdependentie en daarmee samenwerking of die van de geopolitieke rivaliteit en daarmee conflict. Hiermee verbonden is de vraag of in een periode van ingrijpende veranderingen in de mondiale machtsverhoudingen en het ontstaan van een meer multipolair wereldbestel, vanuit de grote mogendheden (inclusief de EU) toch een zekere orde, gebaseerd op gedeelde waarden en beginselen, in stand kan worden gehouden. Voor Nederland, dat zich blijvend afhankelijk weet van de buitenwereld, zijn dit cruciale vragen.

In antwoord wijst de *Clingendael Monitor 2015* erop dat het meest waarschijnlijke scenario voor de komende 5 à 10 jaar een *combinatie* van een meer multipolaire wereldorde met elementen van een multilateraal bestel zal inhouden.³⁵ Samenwerking zal sterker afhankelijk zijn van de relaties tussen de grote mogendheden – de Verenigde Staten en China in het bijzonder – en zal vaker ook *ad hoc* plaatsvinden, dat wil zeggen, buiten de formele kaders van de bestaande internationale organisaties. Kortom, de wereldorde zal gekenmerkt worden door een mix van rivaliteit en van samenwerking, voor zover die samenwerking de belangen van de grote spelers dient. Tegen deze achtergrond klemmt de vraag naar de Nederlandse economische kwetsbaarheid en de mogelijkheden om deze in samenwerking met partners te beperken, nog sterker.

Deze paragraaf richt zich op de geopolitieke elementen uit het bovenstaande overzicht. Het concept geopolitiek zoals in dit rapport toegepast, verwijst naar de ruimtelijke dimensie van de machtspolitiek van grote mogendheden.³⁶ Een geopolitiek perspectief op internationale betrekkingen richt zich daarom op de relatie tussen politieke invloed en geografie, met name in de context van rivaliteit tussen grote mogendheden. Dit kunnen zowel regionale als mondiale mogendheden zijn. Binnen het huidige wereldsysteem manifesteert de geopolitiek zich in het bijzonder nadrukkelijker op twee dimensies.

³⁵ Jan Rood et al., *Een wereld zonder orde?*, p. 25-27, *op.cit.*, noot 2.

³⁶ Zie ook http://www.exploringgeopolitics.org/publication_efferink_van_leonhardt_de_definitie_van_geopolitiek_klassieke_franse_kritische/

Ten eerste de huidige verschuiving van economische en politieke invloed op mondiaal niveau ten nadele van het Westen en het westers-georiënteerde Japan en ten gunste van een grote groep niet-westerse landen waarvan China de meest invloedrijke is, maar waarbinnen ook India, Brazilië en diverse regionale machten belangrijke spelers zijn. Rusland bevindt zich in een aparte positie: over de lange termijn gezien neemt de Russische invloed, vergelijkbaar met die van het Westen/Japan, af, maar vergeleken met de jaren direct na het einde van de Sovjetunie bevindt Rusland zich momenteel weer in een sterkere positie, waarbij het diplomatieke aansluiting zoekt bij andere grote, niet-westerse landen. Een gevolg van deze brede mondiale ontwikkeling is dat, zoals eerder aangegeven, Nederland, als onderdeel van het Westen, minder internationale invloed heeft, terwijl tegelijkertijd de westerse normen binnen het internationale systeem steeds meer onder druk staan.

Ten tweede gaat het om de toename in spanningen tussen grote mogendheden. Terwijl het Westen (VS, EU, Japan) steeds minder invloed heeft, zijn de betrekkingen tussen a) de VS en Japan enerzijds en China anderzijds, en b) tussen de VS en de EU enerzijds en Rusland anderzijds, minder stabiel geworden. Daarnaast neemt de geopolitieke rivaliteit tussen India en China toe, en zijn er latente spanningen tussen China en Rusland.³⁷ Ook tussen de EU en China zijn er belangrijke tegenstellingen in belangen en opvattingen met een potentieel versturende werking op de onderlinge relatie. De scherper wordende rivaliteit tussen diverse grote mogendheden heeft naast het optreden van directe spanningen tussen grote mogendheden ook haar weerslag op regionale stabiliteit in andere delen van de wereld, dan wel in de vorm van proxy-conflicten of van een onvermogen van de internationale gemeenschap om handelend op te treden.

In het vervolg van deze paragraaf wordt die geopolitieke dimensie en het potentiële schadelijke effect ervan voor de economische kwetsbaarheid van Nederland nader geanalyseerd aan de hand van de volgende drie invalshoeken:

1. Het gebruik van economische invloed als *politiek drukmiddel* in de internationale betrekkingen, direct via sancties dan wel indirect via dreigementen of manipulatie. Het huidige conflict met Rusland is een voorbeeld van de inzet van economische sancties door een voor Nederland relevante handelspartij. Maar het verleden heeft ook andere voorbeelden laten zien waarbij een partij zich bediende van het dreigement van sancties als middel om een gedragsverandering van Nederland af te dwingen. Een belangrijke vraag is of in het licht van de opgelopen geopolitieke spanningen en de grotere rol van staten in het economisch verkeer, dit risico is toegenomen en hoe Nederland zich hiertegen kan beschermen.
2. In het verlengde hiervan ligt de kwetsbaarheid voor het door andere landen gevoerde *strategisch-economisch beleid*. Daarvan is sprake als staten in het economisch verkeer interveniëren om markten of grondstoffen veilig te stellen om zodoende hun eigen kwetsbaarheid te verminderen dan wel door middel van overnames, spionage of andere instrumenten proberen strategische kennis te verwerven of invloed te verkrijgen op belangrijke maatschappelijke en economische infrastructuur. Nederland is kwetsbaar indien dit optreden voor Nederland belangrijke grondstoffen c.q. leveranciers van grondstoffen en energie betreft, dan wel indien dit voor de Nederlandse economie

37 Thomas Stephan Eder, *China-Russia Relations in Central Asia: Energy Policy, Beijing's New Assertiveness and 21st Century Geopolitics*, Springer, 2014.

en samenleving belangrijke (kennis-)sectoren en infrastructuur raakt. Ook hier is de manifestatie van opkomende landen die gekenmerkt worden door een sterke staatsbemoeienis met de economie, reden om de vraag naar de kwetsbaarheid te stellen.

3. Ten slotte zijn er de mogelijk negatieve gevolgen van *regionale instabiliteit* in gebieden die voor Nederland economisch gezien belangrijk zijn. In de eerste plaats is daarbij de financiële en politieke stabiliteit van de EU/Eurozone van groot belang. Daarnaast kan ook instabiliteit in exportmarkten buiten de EU en in regio's die voor Nederland relevant zijn als het om een veilige voorziening van grondstoffen en energie gaat, schadelijk zijn. De verslechterde relatie met Rusland als gevolg van de Oekraïne-crisis en de toegenomen instabiliteit en fragiliteit in de MENA-regio – bovenal in Syrië en Irak – onderstrepen dat op deze dimensie sprake is van groeiende risico's. Maar ook oplopende spanningen in Oost-Azië rond de daar betwiste eilanden kunnen gevolgen hebben voor het economisch welzijn van Nederland. Een belangrijke vraag is hoe instabiliteit in deze vier regio's – EU intern, Oost-Europa/Rusland, Irak/Syrië, Oost-Azië – de kwetsbaarheid van de Nederlandse economie beïnvloedt. Hierbij dient overigens een onderscheid gemaakt te worden tussen risico's voor de voorzieningszekerheid van o.a. grondstoffen en energie als gevolg van politiek handelen (boycots, sancties, etc.) enerzijds en anderzijds het als gevolg van instabiliteit en conflict fysiek onmogelijk worden van de levering van grondstoffen en energie.

Economische invloed als politiek drukmiddel

De eerste vorm van kwetsbaarheid die in dit rapport nader wordt bekeken, komt voort uit het gebruik van economische invloed als politiek drukmiddel door buitenlandse actoren. In internationale betrekkingen wordt economische invloed voor politieke doeleinden uitgeoefend door middel van (diverse vormen van) sancties of de dreiging daarmee. Deze sancties kunnen gericht zijn tegen staten maar ook tegen specifieke bedrijven of individuen (zogenoemde *targeted of smart sanctions*). Handel en investeringen kunnen worden getroffen door formele sancties, zoals een boycot, een embargo, een investeringsstop of andere financiële sancties. Naast formele sancties kunnen staten ervoor kiezen op indirecte wijze met sancties te dreigen om zo druk uit te oefenen. Dergelijke ambigue 'sancties' kunnen tot gedragsaanpassing leiden, ook als er geen formele sancties worden ingesteld. Rusland heeft in het (recente) verleden bijvoorbeeld veelvuldig gebruik gemaakt van (het dreigen met) sancties. Maar ook voor de drie grootste economische actoren – de Europese Unie, de Verenigde Staten en China – is het toepassen van, en het openlijk en indirect dreigen met, economische sancties een belangrijk middel om internationaal invloed uit te oefenen.

De afgelopen tien jaar is op internationaal niveau sprake van een significante toename van het gebruik van economische sancties – direct dan wel indirect – door staten en niet-statelijke actoren. Deze trend heeft zich al ingezet in de jaren negentig van de vorige eeuw, toen de ineenstorting van het Sovjetimperium een einde maakte aan het conflict tussen de twee supermachten; daardoor werd het gebruik van sancties in VN-verband minder beperkt door tegenstellingen in de VN-Veiligheidsraad. Sindsdien worden sancties vaker ingezet en zijn de getroffen handelsstromen omvangrijker dan in het verleden. Gezien deze trend ligt het in de lijn der verwachting dat Nederland vaker betrokken zal zijn bij economische strafmaatregelen, ook als sanctiedoelwit.

De belangrijkste risico's voor Nederland als doelwit komen voort uit mogelijke sancties door Rusland en China: Rusland vanwege de gespannen betrekkingen met de EU, China wegens zijn economische omvang in samenhang met zijn buitenlandse politiek. In het geval van

Rusland gaat het om voortzetting en eventuele verscherping van sancties die voortkomen uit de in 2014 verslechterde relatie tussen Rusland en de EU. In antwoord op de Russische annexatie van de Krim en inmenging in de burgeroorlog in Oekraïne, heeft de EU (net als de VS) in 2014 economische sancties tegen Rusland ingesteld. Daarop heeft Moskou besloten tot tegensancties waar ook de Nederlandse export naar Rusland door is getroffen. Onlangs dreigde Rusland met het instellen van een boycot van alle bloemen uit Nederland, wat vermoedelijk te maken had met Nederlandse inspanningen tot oprichting van een internationaal tribunaal om de verantwoordelijken voor de ramp met de MH-17 te berechten. Voortzetting en uitbreiding van de Russische sancties kunnen niet worden uitgesloten; dit te meer omdat bij uitblijven van een verandering in de Russische opstelling, voortzetting van de EU-sancties waarschijnlijk is. Bij hernieuwde Russische agressie is een aanscherping bovendien niet uitgesloten. Hoe dan ook lijkt de relatie tussen Rusland en het Westen de komende jaren gespannen te blijven, onder meer doordat Russische teruggave van de Krim aan Oekraïne uiterst onwaarschijnlijk is.

Wel moet worden bedacht dat het effect van economisch sancties in de relaties tussen Europa en Rusland relatief beperkt is. Als gevolg van globalisering en de opkomst van nieuwe markten kunnen zowel de EU-lidstaten als Rusland 'gemakkelijker' nieuwe afzetmarkten aanboren en op zoek gaan naar leveranciers die niet direct bij het conflict betrokken zijn. Ook zijn voormalige Sovjetstaten (waaronder de Baltische staten) inmiddels minder afhankelijk van Moskou, o.a. als gevolg van hun lidmaatschap van de Europese Unie. Door beide factoren is het effect van een 'koude handelsoorlog' op de wereldhandel beperkt. De potentiële invloed van een 'koude handelsoorlog' is weliswaar niet verwaarloosbaar, maar pakt daarmee wel lager uit en illustreert dat die minder groot is dan soms wordt aangenomen.

Tegelijkertijd is Nederland als een open en democratische samenleving relatief kwetsbaarder voor buitenlandse economische druk. Daarentegen hebben sancties gericht tegen autocratisch geregeerde landen als Rusland en China, zelfs als deze in EU-verband worden uitgevoerd, een relatief geringere kans van slagen, in de zin van het afdwingen van een gedragsverandering.³⁸ Bij het beoordelen van sancties en de dreiging van sancties geldt namelijk aan de ene kant dat de Russische economie harder kan worden getroffen door het Westen, maar aan de andere kant ook dat economische schade vanwege sanctiemaatregelen in de westerse democratieën een grotere politieke invloed heeft dan in een autocratie als Rusland. Zet en tegenzet houden elkaar daarom in evenwicht, waarmee in zekere zin de slagingskansen van Russische sancties van een zelfde orde van grootte is als die van de Verenigde Staten en Europa.

In het geval van China worden de betrekkingen met Nederland en de Europese Unie momenteel niet verstoord door een veiligheidspolitieke crisis of door geopolitieke rivaliteit vergelijkbaar met het conflict met Rusland. Als gevolg daarvan, en ondanks belangen- en ideologische tegenstellingen, zijn de economische en diplomatieke betrekkingen intensief en over het geheel positief van aard. Relevant in dit geval is echter dat de Chinese regering er niet voor terugschrikt economische druk op andere landen te gebruiken, wanneer zij meent

38 Volgens een studie van Rhodium Group en Merics is China wereldwijd de grootste bron voor directe investeringen in de categorie landen met een autocratisch politiek systeem. Rusland en Singapore zijn ook grote investeerders – hoewel minder groot dan China – maar minder autocratisch. Saoedi-Arabië en andere Golfstaten zijn net zo autocratisch, maar aanzienlijk minder grote investeerders dan China. Zie Thilo Hanemann & Mikko Huotari, *Chinese FDI in Europe and Germany: Preparing for a New Era of Chinese Capital*, Berlijn: Mercator Institute for China Studies and Rhodium Group, juni 2015, p. 41.

dat de Chinese interne veiligheid in het geding is. Het doelwit wordt dan gevormd door landen die actief of passief steun bieden aan groeperingen die door de Chinese overheid als staatsgevaarlijk worden beschouwd (o.a. dissidente politieke activisten en regionale activisten in Xinjiang en Tibet) of die militaire of diplomatieke steun geven aan Taiwan (dat door China als een opstandige provincie wordt beschouwd).

Voorbeelden van Chinese economische maatregelen tegen andere landen zijn o.a. de sancties tegen Nederland (1981-1984), in antwoord op de levering van twee onderzeeboten aan Taiwan,³⁹ en de sancties tegen Noorwegen, in reactie op het besluit van het Noorse Nobelprijsc comité om de Nobelprijs voor de Vrede in 2010 toe te kennen aan Liu Xiaobo.⁴⁰ De Chinese sancties tegen Noorwegen zijn nog steeds van kracht. Het autoritaire karakter van het Chinese politieke systeem kan – ondanks de op algemeen niveau goede economische en diplomatieke betrekkingen – op bepaalde momenten botsen met de Nederlandse steun voor de mensenrechten en de toegankelijkheid van Nederland voor activiteiten van mensenrechtenactivisten en kritische media. De dominante rol van de Chinese overheid in de Chinese economie, in combinatie met het steeds groter wordende bereik van China's economische invloed, betekent dat het risico op sancties of dreigementen van de kant van China tegen Nederland in de toekomst niet kan worden uitgesloten.⁴¹

Naast het beperken van toegang tot de Chinese markt voor Nederlandse ondernemingen, zou China ook maatregelen kunnen nemen die de rol van Nederland als logistieke draaischijf of de omvang van Chinese investeringen in Nederland kunnen schaden. China's ambitieuze lange-termijnprogramma voor infrastructuurprojecten in Europa, Azië en Afrika, in 2013 gelanceerd onder de noemer '*One Belt One Road*' (ook wel 'Zijderoute-initiatief'), lijkt het Chinese vermogen om op dit laatste punt invloed uit te oefenen, aanzienlijk te kunnen versterken. Daarnaast zullen Chinese directe investeringen in Nederland de komende jaren waarschijnlijk sterk toenemen. Volgens een rapport van Rhodium Group en Merics zullen Chinese directe investeringen in de EU de komende jaren fors stijgen en is Nederland momenteel het op vijf na grootste bestemmingsland voor Chinese directe investeringen in de EU.⁴² Dit betekent dat de gevoeligheid voor Nederland van Chinese investeringen zal toenemen.

Naast de formele sancties die worden ingesteld door staten en supranationale instellingen zijn er informele sancties die door non-profitorganisaties, bedrijven of niet-georganiseerde groepen van activisten worden geïnitieerd. Tal van internationale non-profitorganisaties (zoals consumentenorganisaties, milieuorganisaties, religieuze organisaties en politieke organisaties) hebben uitgesproken opvattingen over de condities waaronder wordt geproduceerd en zij vertalen die in acties gericht tegen bedrijven, internationale handel en investeringen. Soms roepen deze organisaties concreet op tot een consumentenboycot van

39 Frans Paul van der Putten, 'Van semi-kolonie naar economische wereldmacht: China's toepassing van diplomatieke en economische middelen in de betrekkingen met Nederland sinds het einde van de negentiende eeuw', in: Thomas Lindblad & Alicia Schrikker (eds.), *Het Verre Gezicht: Politieke en Culturele Relaties tussen Nederland en Azië, Afrika en Amerika*. Opstellen aangeboden aan prof. dr Leonard Blusse (Franeker: Van Wijnen, 2011).

40 Benjamin David Baker, 'Soul or Salmon? Norway's Chinese Dilemma', *The Diplomat*, 9 mei 2014, <http://thediplomat.com/2014/05/soul-or-salmon-norways-chinese-dilemma/>

41 Frans Paul van der Putten, 'China's Randvoorwaarden', *Internationale Spectator*, mei 2012, p. 229-230, <http://www.internationalespectator.nl/article/chinas-randvoorwaarden>.

42 Thilo Hanemann & Mikko Huotari, *Chinese FDI in Europe and Germany*, p. 5 en 15, *op.cit.*, noot 23.

specifieke producten en activiteiten (bijvoorbeeld producten uit de Bezette Gebieden); soms verspreiden ze alleen de informatie over de desbetreffende producten en laten 'de keuze' over aan de consument (in het geval van Greenpeace-Brent Spar). Het is lastig tegenmaatregelen te nemen tegen dergelijke informele sancties, omdat in dit geval een formele organisatie veelal ontbreekt. Consumentenboycots kunnen ook gepaard gaan met diplomatieke druk c.q. geïnitieerd worden door overheden, en daarmee de plaats innemen van formele boycots (denk aan de Chinese boycot van Franse producten in 2008).⁴³

Waar formele sancties eerder tegen een land of sectoren van de economie gericht zijn, kan het bij informele sancties om sectoren maar ook om individuele bedrijven gaan. Daarom is de potentiële dreiging voor de Nederlandse veiligheid het grootst bij door staten geïnitieerde sancties. Hierbij moet worden aangetekend dat ook formele sancties tegen specifieke bedrijven gericht kunnen zijn (*smart sanctions*) en dat informele sancties ook tot schade op het nationale niveau kunnen leiden, afhankelijk van omvang, duur en de sectoren die getroffen worden. Consumentenboycots – al dan niet gecoördineerd – kunnen zich richten tegen een scala aan producten die als Nederlands worden beschouwd.⁴⁴

Box 1 geeft enkele voorbeelden van sancties tegen Nederland die verband houden met relaties tussen Nederland en de islamitische wereld. Deze voorbeelden laten zien dat sancties tegen Nederland gerelateerd aan geopolitieke ontwikkelingen niet nieuw zijn. Al in 1973 toonden de Arabische olieproducerende landen hun macht door een olie-embargo in te stellen tegen de Verenigde Staten, alsmede enkele andere landen, waaronder Nederland. Deze olieboycot illustreerde de afnemende macht van westerse oliemaatschappijen en westerse olieconsumerende economieën ten gunste van Saoedi-Arabië en andere Arabische olieproducerende landen. Daarnaast was de directe aanleiding voor de boycot een oorlog in het Midden-Oosten. Box 1 toont verder aan dat sancties tegen Nederland niet altijd direct gerelateerd zijn aan geopolitieke factoren, zoals in het geval van *Fitna* en de sticker-actie van de PVV.

43 Frans Paul van der Putten, 'China and the Danger of Anti-Western Boycotts', *Clingendael Commentary* 3, 23 april 2008, <http://clingendael.info/cscp/publications/?id=7014>.

44 Belangrijk is vast te stellen dat het internationaal opererende bedrijfsleven een positie kan innemen die niet in overeenstemming is met de positie van de Nederlandse overheid, ook al bevinden die bedrijven zich op Nederlands grondgebied. In een liberale marktgeoriënteerde economie als de Nederlandse heeft het bedrijfsleven de ruimte een positie te kiezen die botst met het publieke belang. De overheid kan dergelijke activiteiten ontraden of door overtuiging bij te sturen, maar echte instrumenten ontbreken.

Box 1 Relaties met de islamitische wereld

In 1973 leidden spanningen tussen Nederland en de Arabische wereld tot formele, interstatelijke sancties tegen Nederland in de vorm van o.a. een olieboycot.⁴⁵ Ook de Verenigde Staten en enkele andere landen werden het doelwit van een olieboycot. Deze sancties dienen te worden gezien in de bredere context van het strategisch-economisch beleid van de Arabische olieproducerende landen destijds. Ook de prijsverhogingen en volumebeperkingen waren hier onderdeel van.

De Arabische OPEC-landen gebruikten de olieboycot als politiek wapen tegen Nederland, omdat Nederland Israël tijdens de Oktoberoorlog van 1973 zowel politiek als militair had gesteund.⁴⁶ Hoewel de Arabische landen steevast volhielden dat de reden voor het embargo de pro-Israëlische positie van Nederland was, blijft het de vraag of het embargo uitsluitend een reactie was op het Nederlandse beleid ten aanzien van het Midden-Oosten. De boycot volgde na een periode van oplopende spanningen op de internationale oliemarkt, waarin Arabische olieproducerende landen zich in toenemende mate verzetten tegen de dominante positie van het Westen. Nederland was, met Shell en de haven van Rotterdam, een belangrijke speler binnen de oliemarkt. De Nederlandse regering ontving hierdoor al ruim vóór de Oktoberoorlog signalen dat een embargo aanstaande was.⁴⁷ Het is daarom aannemelijk dat de toegenomen spanningen in de internationale oliesector mede aan het embargo ten grondslag lagen.⁴⁸

De olieboycot bedreigde 40% van de totale Nederlandse energievoorziening.⁴⁹ Bovendien stond de positie van de haven van Rotterdam op het spel en werd gevreesd dat de grote olieconcerns Nederland zouden verlaten. De boycot bleek echter weinig effectief. Dit kwam voornamelijk door het besluit van oliemaatschappijen de schaarste aan olie over Europese landen te verdelen. Ook hadden bedrijven reeds vóór de boycot voorraden aangelegd met het oog op verwachte prijsstijgingen. Hierdoor waren paradoxaal genoeg de olievoorraden in Rotterdam tijdens de gehele crisis groter dan in voorgaande jaren.⁵⁰ Daarnaast werd het embargo niet altijd even streng nageleefd en kon Nederland voor olie bij de niet-Arabische olieproducenten terecht. De olietoevoer naar Rotterdam herstelde hierdoor snel.

45 Naast de olieboycot bestonden de sancties tegen Nederland uit een boycot van KLM door Syrië en Jordanië en de nationalisering door Irak van het Nederlandse deel van de aandelen van Shell in de Iraakse Basrah Petroleum Company.

46 Duco Hellema, Cees Wiebes & Toby Witte, *The Netherlands and the Oil Crisis: Business as Usual*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, p. 34.

47 Ibid, p. 72.

48 Ibid, p. 71.

49 Ibid, p. 99.

50 'Olie zat tijdens de oliecrisis', *de Volkskrant*, 13 november 1998, <http://www.volkskrant.nl/dossier-archief/olie-zat-tijdens-de-oliecrisis-arabische-landen-straften-met-embargo-vooral-zichzelf~a490766/>.

Als onderdeel van hun strategisch-economisch beleid besloten de Arabische OPEC-landen ook om de olieprijs met 70% te verhogen en de olieproductie per maand met 5% te verminderen. De resulterende prijsstijgingen misten hun effect op de Nederlandse economie niet: er kwam een einde aan de naoorlogse jaren van economische groei en de verhoging van de olieprijs leidde tot hoge inflatie. Dit leidde tot een periode van stagflatie en verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie.⁵¹

Anders dan ten tijde van de formele, interstatelijke sancties van de jaren zeventig, speelt in de meer recente diplomatieke betrekkingen met de Arabische wereld het religieuze thema nadrukkelijk een rol. Het gaat ook niet meer uitsluitend om sancties van staten tegen andere staten. We zien een verbreding van het palet aan moderne diplomatieke drukmiddelen, waarin naast formele sancties ook informele sancties een dreiging vormen.

Het uitbrengen van de film *Fitna* door PVV-Kamerlid Geert Wilders in 2008 leidde tot felle reacties in binnen- en buitenland. Verscheidene landen dreigden met diplomatieke en economische sancties tegen Nederland. Deze internationale reactie moet worden gezien in de bredere context van anti-islamitische uitingen in Nederland, waaronder de cartoons van de cartoonist Nekschot en de anti-islamitische film van Ehsan Jami (oud-gemeenteraadslid van de gemeente Leidschendam-Voorburg). De dreiging van sancties kwam van zowel statelijke actoren (zoals Iran) als niet-statale actoren (zoals Arabische geestelijken en Jordaanse media).

Als gevolg van de felle internationale reactie intensiveerde de Nederlandse regering de diplomatieke gesprekken met de islamitische landen. Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen plaatste een oproep in Arabische media om “het hoofd koel te houden en de betrekkingen warm” en deed een oproep aan islamitische landen ervoor te zorgen dat Nederlanders en Nederlandse bedrijven geen negatieve gevolgen zouden ondervinden van de film.⁵² Ook werkgeversorganisatie VNO-NCW en de Nederlandse bedrijven Zwanenberg Food Group en Friesland Foods namen in Arabische media afstand van *Fitna*. Mede dankzij deze inspanningen vielen de negatieve gevolgen van *Fitna* uiteindelijk mee.

Ook de afzegging van het staatsbezoek van de Indonesische president Yudhoyono in 2010 kan worden geschaard onder informele sancties door een voor Nederland belangrijke handelspartner. Hoewel Yudhoyono formeel liet weten dat de afzegging een gevolg was van een kort geding dat in Nederland tegen hem was aangespannen door de Zuid-Molukse regering in ballingschap (RMS), is het aannemelijk dat de gedoogconstructie van kabinet Rutte-I met de PVV en de anti-islamitische uitspraken van Geert Wilders in ieder geval ten dele redenen waren voor de afzegging.⁵³

51 CBS, De Nederlands Economie 2010, p. 221.

52 ‘Verhagen bezorgd over gevolgen film Jami’, *de Volkskrant*, 9 december 2008.

53 ‘Yudhoyono annuleerde om Wilders’, *Nederlands Dagblad*, 9 oktober 2010.

De Indonesische ambassadeur in Nederland, Junus Habibie, had voorafgaand aan het staatsbezoek felle kritiek geuit op de standpunten van Geert Wilders. Ook had Habibie laten weten dat het staatsbezoek van Yudhoyono niet door zou gaan als de PVV deel zou gaan uitmaken van de nieuwe regering. De afzegging van het staatsbezoek schaadde Nederland, doordat de ontmoeting van de president met vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven niet doorging. Daarnaast werd een speciaal samenwerkingsverdrag tussen Nederland en Indonesië niet ondertekend.

De bilaterale verhoudingen tussen Nederland en Saoedi-Arabië kwamen eind 2013 onder druk te staan door, wederom, een actie van PVV-leider Wilders, waarbij anti-islamitische stickers werden verspreid. De Nederlandse regering distantieerde zich van de actie, maar ontving desondanks signalen dat dit optreden tot een boycot van Nederlandse bedrijven zou kunnen leiden. De Nederlandse regering intensiveerde vervolgens de diplomatieke gesprekken met Saoedi-Arabië. De Directeur-Generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken bracht een bezoek aan de Saoedische hoofdstad Riyad. Destijds minister van Buitenlandse Zaken Timmermans sprak in de marge van internationale conferenties in Londen en Athene met zijn Saoedi-Arabisch ambtgenoot over de kwestie.

Lange tijd bleef onduidelijk of Saoedi-Arabië daadwerkelijk een boycot had ingesteld. Den Haag heeft van de Saoedi-Arabisch regering nooit een bevestiging ontvangen. Wel zeiden enkele Nederlandse bedrijven, waaronder interieurbouwer Maas en smeermiddelenfabrikant LubriDutch, problemen te ondervinden met het verkrijgen van nieuwe contracten.⁵⁴ Eind juni leken de diplomatieke inspanningen van Nederland vruchten te hebben afgeworpen. Werkgeversorganisatie VNO-NCW verklaarde dat Nederlandse bedrijven niet langer hinder ondervonden van de eventuele boycot.⁵⁵

Naast de mogelijkheid dat Nederland een direct doelwit wordt van economische sancties, bestaat het risico dat Nederland indirect wordt getroffen door sancties tussen andere landen. In het verleden hebben Nederlandse bedrijven al te maken gekregen met Amerikaanse en Europese sancties tegen landen als Cuba, Irak, Iran en Rusland. Eventuele toekomstige sancties door de VS tegen Chinese doelen (en *vice versa*) zouden nog verdergaande gevolgen voor Nederlandse bedrijfsbelangen kunnen hebben. Het risico op economische sancties tussen de VS en China onderling is, gezien de zeer grote wederzijdse economische afhankelijkheid, weliswaar beperkt, maar de kans op een onbedoelde escalatie van de steeds groeiende Chinees-Amerikaanse spanningen neemt toe naarmate de onderlinge geopolitieke rivaliteit sterker wordt, vooral in Oost-Azië, maar ook op cybergebied. Het is dan ook waarschijnlijk dat wederzijdse sancties tussen de VS en China, mochten die er op enig moment komen, zeer schadelijk zijn voor de Nederlandse economische belangen.

54 'Onduidelijkheid over Saoedische sancties', *Het Financieel Dagblad*, 19 juni 2014, <http://fd.nl/frontpage/economie-politiek/89089/onduidelijkheid-over-saoedische-sancties>.

55 'Gevaar Saoedische boycot ebt weg', *Het Financieel Dagblad*, 25 juni 2014, <https://fd.nl/frontpage/ondernemen/entrepreneur/wereldveroveraars/90541/gevaar-saoedische-boycot-ebt-weg>.

Een uitwisseling van economische sancties tussen China en Japan behoort ook tot de mogelijkheden; zij zou eveneens schadelijk zijn voor Nederland, hoewel niet op dezelfde schaal als bij Chinees-Amerikaanse sancties. Ook een verdere verharding van de recente koude handelsoorlog tussen Rusland en de VS, los van de vraag of er sprake is van sancties tussen de EU en Rusland, is mogelijk en zal waarschijnlijk Nederland economisch treffen.

Op grond van gebeurtenissen gedurende de afgelopen periode moet Nederland de komende 5 à 10 jaar rekening houden met een grotere kans op sancties die tegen Nederland (met name in EU-verband) zijn gericht, dan wel tegen andere landen maar waarbij ook Nederlandse economische belangen worden getroffen. De relevantie van geopolitieke factoren zit daarbij vooral in het risico op indirecte schade die ontstaat als gevolg van spanningen en sancties tussen grote mogendheden onderling. Maar ook wat betreft de opkomende economieën zal, gegeven het proces van machtsverschuiving en de spanningen die hieruit kunnen voortvloeien, het risico toenemen dat sancties over en weer worden ingezet.

Strategisch-economisch beleid van andere staten

De tweede vorm van economische kwetsbaarheid van Nederland betreft de potentiële schadelijke invloed van het strategisch-economisch beleid van andere staten. Het gaat daarbij om beleid gericht op het veiligstellen van nationale economische belangen door middel van concurrentieverstorende activiteiten, zoals o.a. staatssteun, het opkopen van grondstoffen en economische spionage.⁵⁶ De kans dat landen voor een strategisch-economisch beleid kiezen, is groter naarmate de mondiale verhoudingen sterker door geopolitieke krachten worden beheerst en samenwerking in multilaterale kaders, gericht op vrijhandel en een *'level playing field'*, zwakker zijn. De *Monitor 2015* ('Een wereld zonder orde?') laat zien dat in het huidige tijdsgewricht een (verdere) ontwikkeling richting een meer geopolitiek wereldbestel niet kan worden uitgesloten.

Daarbij gaat het vooral om de opstelling en het beleid van de grote spelers binnen de wereldeconomie. Voor de meeste staten is een strategisch-economisch beleid op individueel niveau immers niet haalbaar. Zij zijn te klein om de wereldmarkt te beïnvloeden. Kleine en middelgrote economieën zijn dan ook gebaat bij de afdwingbare spelregels binnen multilaterale kaders: een *'rule-based system'*. Dit is anders voor de grootste landen die de condities op de wereldmarkt mede kunnen bepalen en daarom wel mogelijkheden voor nationaal strategisch-economisch beleid hebben.

Hierbij gaat het in de komende 5 tot 10 jaar vooral om de Verenigde Staten, China en de Europese Unie. De BRICS-landen treden weliswaar steeds vaker als groep op, maar dat is vooral op *ad hoc*-basis; bovendien is binnen deze groep China veruit de grootste economie. De drie economische grootmachten VS, China en EU zullen voor regelgeving en conflictbeslechting via de multilaterale organisaties kiezen indien hun belangen daarmee gediend zijn. Zo niet, dan zullen zij trachten hun belangen op andere manieren veilig te stellen.

56 Onder deze noemer vallen ook zogeheten *'beggar-thy neighbour' policies*, waarbij landen o.a. via concurrerende devaluaties hun economische belangen trachten te behartigen. Deze vorm van 'strategisch economisch beleid' blijft hier buiten beschouwing.

Eén manier is het creëren van alternatieven voor het mondiale multilaterale bestel. Mede als gevolg van het proces van machtsspreiding en het onvermogen van de huidige multilaterale instellingen zich hieraan aan te passen, kiezen opkomende economieën steeds vaker voor alternatieve vormen van samenwerking. De BRICS-ontwikkelingsbank (*New Development Bank*) is daarvan een recent voorbeeld.⁵⁷ Het zou echter naïef zijn te denken dat dergelijke ondergravingen van het multilaterale systeem zijn voorbehouden aan de opkomende economieën. Ook de Verenigde Staten voeren soms een beleid dat niet in het belang is van een goed functionerend internationaal systeem; het niet ratificeren van de nieuwe stemverhoudingen in het Internationaal Monetair Fonds is daarvan een voorbeeld. Een ander voorbeeld is de keuze van de Verenigde Staten om mondiale milieuproblemen vooral bilateraal op te pakken.

Een tweede manier is het gericht ondersteunen van bedrijven en het beschermen van de eigen markt. Zo voert China een beleid waarbij staatssteun voor bepaalde Chinese bedrijven wordt gecombineerd met beperkte toegang tot de Chinese markt voor buitenlandse ondernemingen.⁵⁸ Gezien de grote schaal van de Chinese economie vormen de resulterende concurrentievoordelen voor Chinese bedrijven een uitdaging voor Nederlandse en andere niet-Chinese ondernemingen, die omvangrijker is dan in het geval van menig ander land.

Veel aandacht in dit kader gaat uit naar pogingen van landen de toegang tot c.q. aanvoer van grondstoffen veilig te stellen. Die aandacht richt zich in het bijzonder op het Chinese beleid, dat een drietrapsraket vormt van commerciële samenwerking, politieke invloed en leveringszekerheid. China ondersteunt als verlengstuk van zijn eigen ontwikkelingsmodel een aantal speciale economische zones in naburige landen (Rusland, Pakistan, Vietnam) en in landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Daarnaast kan als voorbeeld van strategisch-economisch beleid het eerder genoemde *One Belt, One Road*-initiatief worden genoemd. In het kader van dit initiatief heeft China in vele infrastructuurprojecten geïnvesteerd in Centraal-Azië, Zuidoost-Azië, het Midden-Oosten, Oost-Afrika en Europa. Het *One Belt, One Road*-initiatief biedt een kader voor China's lange-termijn strategische belangen, waaronder het veiligstellen van de toegang van China's exportmarkten, de toegang tot grondstoffen en het kunnen aanboren van nieuwe markten.⁵⁹

De inzet hierop is met name een gevolg van de snel toegenomen afhankelijkheid van de Chinese economie van de import van olie en grondstoffen. Zo is de invoer van aardolie en mineralen in China spectaculair gestegen. In 2013 importeerde China 64% van alle internationaal verhandelde ijzererts.⁶⁰ Ter vergelijking: voor de Verenigde Staten was dat minder dan 2%. Bovendien heeft China de VS in april dit jaar voorbijgestreefd als grootste importeur van ruwe olie (zie Figuur 9).⁶¹ China is ook al jaren de grootste importeur van mineralen als aluminium, koper en zink. Hierbij moet worden aangetekend dat op meer geaggregeerd niveau (d.w.z. inclusief bewerkte grondstoffen), het niveau nog steeds relatief laag is. De invoervraag uit de VS is hier nog steeds dominant. In een aantal regio's is China op dit niveau echter al wel een speler van een met Europa vergelijkbare orde van grootte geworden.

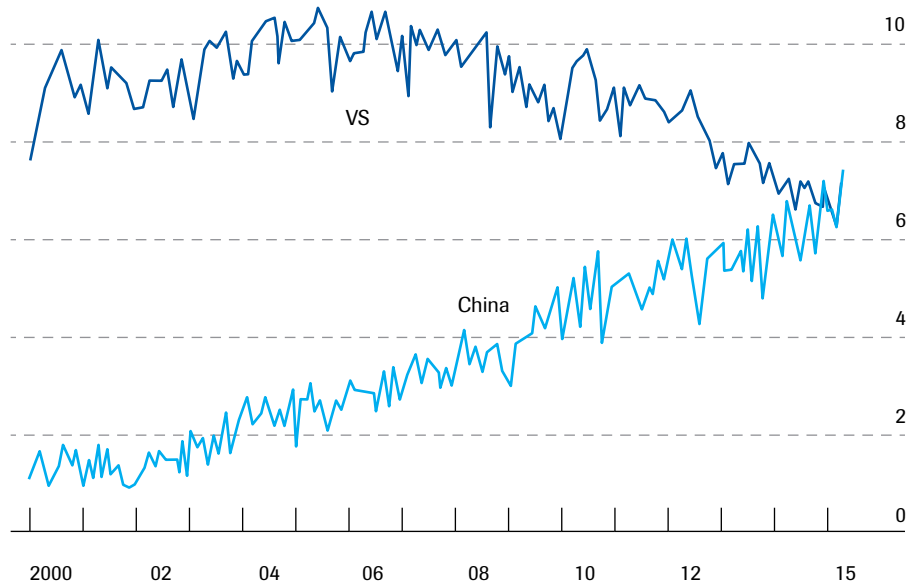
57 NDB, 'The New Development Bank BRICS', <http://ndbbrics.org/>.

58 Thilo Hanemann & Mikko Huotari, *Chinese FDI in Europe and Germany*, p. 34-38, *op.cit.*, noot 23.

59 Frans-Paul van der Putten & Minke Meijnders, 'China, Europe and the Maritime Silk Road', Den Haag: Instituut Clingendael, maart 2015, p. 29.

60 <http://www.statista.com/statistics/270008/top-importing-countries-of-iron-ore/>.

61 <http://www.ft.com/cms/s/0/342b3a2e-f5a7-11e4-bc6d-00144feab7de.html#axzz3f3WA6bIF>.

Figuur 9 Olie-import China en VS

Bron: Financial Times, mei 2015,

<http://www.ft.com/cms/s/0/342b3a2e-f5a7-11e4-bc6d-00144feab7de.html#axzz3f3WA6blF>

Een dergelijk strategisch beleid beperkt zich niet tot China. Een goed voorbeeld in het geval van de Verenigde Staten is de schaliegasrevolutie aldaar. Door nieuwe en innovatieve technieken (*fracking*) heeft het land toegang gekregen tot grote hoeveelheden schaliegas. Als gevolg daarvan zijn de energieprijzen flink gezakt en zijn de VS inmiddels één van de grootste olie- en gas-producenten ter wereld. Een belangrijke drijvende kracht achter deze revolutie is de Amerikaanse wens om op termijn onafhankelijk van energie-import te worden. Het effect van schaliegas is al zichtbaar in de mate van Amerikaanse afhankelijkheid van olie: de import van olie is van 60% in 2005, naar 27% in 2014 gedaald.⁶² Deze verschuivingen, mochten zij doorzetten, zullen geopolitieke gevolgen krijgen, gezien het feit dat de VS minder strategisch belang zullen hebben in bijvoorbeeld het Midden-Oosten. Maar ook aan de inzet van de EU op het verminderen van de energieafhankelijkheid van Rusland – o.a. door groter gebruik van duurzame energie – liggen strategische overwegingen ten grondslag.

Deze voorbeelden laten zien dat, in het bijzonder wat energie en grondstoffen betreft, een combinatie van afhankelijkheid en schaarste in relatie tot geopolitiek een katalysator kan vormen voor een strategisch-economisch beleid. In dit krachtenveld is het van groot belang dat Nederland zowel diplomatieke als economische middelen inzet om de leveringszekerheid van strategische goederen veilig te stellen. Daarbij zal dit krachtenveld sterk geconditioneerd worden door de vraag of op middellange termijn sprake zal zijn van toenemende schaarste aan energie en grondstoffen.

62 U.S. Energy Information Administration, 'How dependent are we on foreign oil?', 10 mei 2013, http://www.eia.gov/energy_in_brief/article/foreign_oil_dependence.cfm en U.S. Energy Information Administration, 'How much oil consumed by the United States comes from foreign sources?', 12 maart 2015, <http://www.eia.gov/tools/faqs/faq.cfm?id=32&t=6>.

Het gaat niet alleen om grondstoffen. In de globaliserende wereld is vooral *kennis* steeds belangrijker geworden. Een kennisvoorsprong levert een belangrijk concurrentievoordeel op, maar dit voordeel is tijdelijk. De tijdelijkheid van het kennisvoordeel vormt in toenemende mate een kwetsbaarheid. Door het grote belang van kennis, groeien de inspanningen om kennis te verwerven, zowel op legitieme als op illegale wijze (spionage). Veel studenten uit opkomende economieën volgen een opleiding in het Westen, westerse kennisproducenten worden overgehaald om kenniscentra te komen opzetten en directe buitenlandse investeringen van opkomende economieën in de geïndustrialiseerde landen worden niet meer door markttoegang gedreven, maar door de wens meer te leren over management, marketing, productieprocessen en innovatie. Daarnaast is er sprake van een toename in illegaal kopieergedrag en economische spionage.

De status van hoogwaardige kenniseconomie maakt Nederland tot een aantrekkelijk doelwit voor economische spionage. Daarnaast maakt de verregaande digitalisering de Nederlandse economie kwetsbaar voor digitale dreigingen. Hoewel traditionele spionagetactieken onverminderd belangrijk blijven, is vooral digitale spionage de afgelopen jaren sterk toegenomen.⁶³ Door de lage kosten en het hoge rendement vormen cyberaanvallen een aantrekkelijk alternatief voor traditionele spionagemethoden. De grootste dreiging op het gebied van digitale spionage komt van staten, zo blijkt uit het jaarverslag 2014 van de AIVD. Het *Cybersecuritybeeld 2013* noemt China, Rusland, Iran en Syrië als belangrijkste actoren (zie Box 2). Waar de Iraanse en Syrische inlichtingendiensten zich richten op verstoring en ontwrichting van politieke doelwitten, zijn vooral China en in toenemende mate Rusland ook actief op het gebied van economische spionage. Hierbij zij aangetekend dat ook de VS zich schuldig maken aan economische spionage; zo bleken zowel het luchtvaartconcern Airbus als de Europese Commissie spionagedoelwitten van de Amerikaanse inlichtingendienst NSA te zijn.

Economische spionage vormt een bedreiging voor de economische veiligheid van Nederland. Hoewel buitenlandse inlichtingendiensten zich vooral richten op militaire technologie, is er daarnaast een sterke opkomst van spionageactiviteiten gericht op het Nederlandse bedrijfsleven, met name op de zogenaamde topsectoren, zoals de maritieme, agrarische, hightech-, tuinbouw-, energie- en chemiesector.⁶⁴ In het verleden zijn onder andere het Nederlandse Philips en ASML het slachtoffer geworden van economische spionage. De Nederlandse economie ondervindt schade als gevolg van diefstal van intellectueel eigendom en ondermijning van de onderhandelingspositie in aanbestedingstrajecten, contractonderhandelingen, fusies en overnames. De hoogte van de schade is moeilijk vast te stellen. Voor Nederland wordt de schade van economische spionage (door zowel statelijke als niet-statale actoren) op 8,8 miljard euro per jaar geschat.⁶⁵

Gezien het proces van machtsverschuiving, wat tot steeds meer spanningen zal leiden, en de manifestatie van opkomende landen die gekenmerkt worden door een sterke staatsbemoeienis, is het waarschijnlijk dat het risico van economische spionage groot zal blijven en mogelijk zal toenemen.

63 Zie *Cybersecuritybeeld* 2013 en 2014.

64 AIVD, Jaarverslag 2014, p. 24.

65 'Cybercrime kost Nederland jaarlijks 8 miljard', *De Volkskrant*, 10 juni 2014, <http://www.volkskrant.nl/recensies/cybercrime-kost-nederland-jaarlijks-8-miljard-a3669671/>.

Box 2 Economische spionage⁶⁶

China

In westerse media wordt China vaak in verband gebracht met economische spionage op statelijk niveau.⁶⁷ Volgens een Amerikaanse studie uit 2013 is China uniek in de mate waarin economische spionage in het overheidsbeleid verankerd is en de frequentie waarmee inlichtingendiensten worden ingezet om te spioneren voor economisch gewin. De Chinese overheid zou volgens deze studie niet alleen zelf actief zijn op het gebied van economische spionage, maar vooral ook het legaal en illegaal verwerven van kennis uit buitenlandse bronnen door bedrijven en wetenschappers op systematische wijze stimuleren en faciliteren.⁶⁸

Chinese economische spionage richt zich volgens de AIVD met name op het verkrijgen van informatie over wetenschappelijke en techn(olog)ische ontwikkelingen en voorgenomen investeringen van zowel het bedrijfsleven als de overheid.⁶⁹ De hoge mate van verwevenheid tussen de Chinese overheid en het bedrijfsleven maakt het enerzijds moeilijk vast te stellen in hoeverre economische spionage wordt aangestuurd vanuit de overheid, anderzijds maakt deze verwevenheid het ook aannemelijker dat de Chinese overheid hierin een belangrijke rol speelt. Beijing wordt steeds vaker openlijk beschuldigd van economische spionage, met name door Washington.

Grootschalige aanvallen gericht op het verkrijgen van intellectueel eigendom werden door de Amerikaanse inlichtingendiensten en verschillende cyber-consultancybureaus tot het Chinese leger herleid.⁷⁰ Er wordt zelfs gesproken over “het grootste verlies van intellectueel eigendom aan China in de wereldgeschiedenis”.⁷¹ In mei 2014 gingen de Amerikaanse autoriteiten over tot het aanklagen van vijf Chinese legerofficieren wegens het bedrijven van economische spionage door middel van cyberaanvallen op bedrijven in de Verenigde Staten.⁷²

66 Economische spionage is, in tegenstelling tot spionage voor politieke en militaire doeleinden, het verzamelen door een staat van geheime informatie over een buitenlandse onderneming of buitenlands individu en het doorspelen van deze informatie aan publieke of private ondernemingen. Economische spionage is anders dan industriële of bedrijfsspionage, waarbij private ondernemingen andere ondernemingen bespioneren.

67 Zie o.a.: AIVD, Jaarverslag 2011 en Cybersecuritybeeld 2013 en 2014.

68 William C. Hannas, James G. Mulvenon & Anna B. Puglisi, *Chinese Industrial Espionage: Technology Acquisition and Military Modernisation*, New York: Routledge, 2013, p. 14.

69 AIVD, Jaarverslag 2011.

70 Zie Mandiant, ‘APT 1: Exposing One of China’s Cyber Espionage Units’, *Mandiant Intelligence Center Report*, februari 2013; CrowdStrike Global Intelligence Team, *Intelligence Rapport: Putter Panda*, juni 2014; en ‘In Cyberspy vs. Cyberspy, China has the edge’, *Reuters*, 14 april 2011.

71 Sam Jones, ‘West eyes Dr. Strangelove tactics in cyber wars’, *Financial Times*, 29 juli 2015.

72 <http://www.justice.gov/opa/pr/us-charges-five-chinese-military-hackers-cyber-espionage-against-us-corporations-and-labor>.

Rusland

Waar Russische spionage-activiteiten in het verleden voornamelijk gericht waren op het verkrijgen van militair-strategische en politieke inlichtingen, wordt Rusland tegenwoordig steeds actiever op het gebied van economische spionage. Zo werd onlangs bekend dat er een Russische natuurkundige, voorheen werkzaam bij de Technische Universiteit van Eindhoven, verdacht wordt van spionage voor de Russische geheime dienst.⁷³ Eerder meldde de AIVD al in het jaarverslag 2014 dat Rusland zich bezighoudt met het vergaren van politieke, militaire en wetenschappelijke inlichtingen in Nederland.⁷⁴ Mikhail Fradkov, directeur van de buitenlandse inlichtingendienst van Rusland (SVR), stelde dat het de taak van de SVR is de technologische en wetenschappelijke vooruitgang van Rusland te ondersteunen.⁷⁵ Ook president Poetin riep de SVR op “actief de economische belangen van [Russische] bedrijven te beschermen”.⁷⁶ Economische spionage door Rusland is voornamelijk gericht op de defensie-, gas-, en olie-industrie, de bancaire sector en telecombedrijven.⁷⁷

Russische APT-groepen⁷⁸ beschikken over geavanceerde technieken en maken gebruik van encryptie, waardoor hun aanvallen vaak lange tijd onopgemerkt blijven.⁷⁹ De APT-groep *Energetic Bear* pleegde in 2014 de eerste langdurige cyberaanval die door cyber-consultancybureaus gekoppeld werd aan de Russische overheid.⁸⁰

De groep richtte zich voornamelijk op de westerse energiesector, en daarnaast op productie- en constructiebedrijven, de IT-sector, overheden, onderzoeksinstituten, de defensie-industrie en zorginstellingen. Deze aanval laat dus een verbreding van het palet aan doelwitten zien; naast politieke en militair-strategische omvat het nu ook economische doelwitten. Daarmee vormt het de eerste manifestatie van Russische spionage op economisch gebied. Na *Energetic Bear* werden ook andere APT-aanvallen op economische doelwitten gekoppeld aan de Russische overheid.⁸¹ De aanvallen richt(t)en zich voornamelijk op financiële en strategische gegevens van bedrijven en stellen de groepen daarmee in staat de onderhandelingspositie van (Nederlandse) bedrijven bij fusies, overnames en het verkrijgen van contracten te ondermijnen.

73 'Inlichtingendiensten verdenken wetenschapper', *NRC Handelsblad*, 29 juli 2015.

74 AIVD, Jaarverslag 2014, p. 29-30.

75 Office of the National Counterintelligence Executive, 'Foreign Spies Stealing U.S. Economic Secrets in Cyberspace: Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage, 2009-2011', oktober 2011.

76 Ibid.

77 Cybersecuritybeeld 2013, p. 21.

78 APT staat voor *Advanced Persistent Threat* en wordt gebruikt om een langdurige aanval (ondersteund) door een statelijke actor aan te duiden.

79 James Andrew Lewis, 'Cyber Threat and Response: Combating Advanced Attacks and Cyber Espionage', Centre for Strategic and International Studies, maart 2014.

80 Zie CrowdStrike, *Global Threat Report: 2013 in review*; en Symantec, *Dragonfly: Western Energy Companies Under Sabotage Threat*, 30 juni 2014.

81 'West accuses Russia of cyber-warfare', *IHS Jane's Intelligence Review*, 28 december 2014.

Hoewel de SVR in toenemende mate gebruik maakt van cyberinlichtingen, zorgen meer traditionele vormen van spionage nog steeds voor een belangrijke bron van informatie. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van geheim agenten. Onlangs werden drie Russische geheim agenten van de economische divisie van de SVR in de Verenigde Staten gearresteerd wegens het verzamelen van inlichtingen over eventuele Amerikaanse sancties tegen Rusland en over ontwikkelingen op het gebied van duurzame energie.⁸²

Instabiliteit in voor de Nederlandse economie belangrijke regio's

In de *Monitor 2015* wordt drie 'hot spots' genoemd waarbinnen sprake is van oplopende spanningen c.q. gewelddadig conflict: Oost-Azië, de MENA-regio en het Oosten van Europa. Instabiliteit in deze drie gebieden kan Nederland op verschillende wijzen economisch raken.

Uit de eerdere beschrijving van de voor Nederland relevante context bleek echter dat Europa – EU/Eurozone – als economisch geheel nog steeds het belangrijkste is voor Nederland. Sinds het begin van de financieel-economische en schulden crisis is een reeks van maatregelen genomen om in het bijzonder de Eurozone te versterken en om een herhaling van de crisis te voorkomen. Desalniettemin is het economisch herstel broos en wordt een aantal Eurolanden nog steeds geplaagd door grote economische problemen, zowel wat betreft schulden en begrotingstekorten als het achterwege blijven van de noodzakelijke economische hervormingen. Dit alles wijst erop dat voor de komende jaren met blijvende fragiliteit binnen de Eurozone rekening moet worden gehouden. Dan gaat het naast de blijvende kans op een 'Grexit' vooral om het risico dat in navolging van Griekenland ook in andere Eurolanden, in het bijzonder Frankrijk, Italië en Spanje, het door de Eurozone opgelegde bezuinigings- en hervormingsbeleid tot groeiende weerstand tegen de Euro leidt, wat de cohesie binnen de EU nog verder onder druk zal zetten, in het bijzonder op de Noord-Zuid-dimensie. Dit risico is des te groter nu in o.a. Spanje landelijke verkiezingen aanstaande zijn en Eurokritische partijen in de Zuidelijke lidstaten sterk aan populariteit hebben gewonnen. Deze onzekerheid over de toekomst van de EU wordt nog eens versterkt door het referendum over het Britse EU-lidmaatschap, dat in juni 2017 zal plaatsvinden.

Onzekerheid over de toekomst van de Eurozone/EU zal een negatief effect hebben op de reële economie en daarmee ook Nederland schaden. Mocht het tot een Britse uittreding komen, dan zal bovendien, zoals uit onderzoek blijkt, Nederland in het bijzonder worden getroffen. Het moge hierbij duidelijk zijn dat het voortduren van de problemen binnen de EU/Eurozone ook tot verdere verzwakking van de mondiale positie van de EU kan leiden.

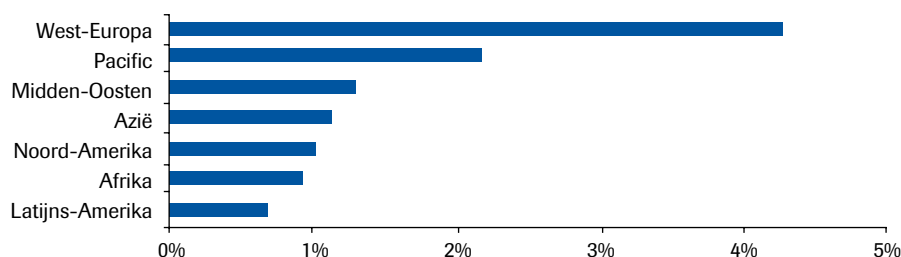
Verder van de Europese kern, op de flanken van Europa, zijn er twee gebieden die ieder op hun eigen wijze relevant zijn. In de gehele MENA-regio stukt de economische ontwikkeling en is de politieke instabiliteit zeer groot. De conflicten centreren zich rond Irak en Syrië, waar sprake is van enerzijds een burgeroorlog (Syrië) en anderzijds, met de opkomst van Islamitische Staat, van een desintegratie van bestaande staten (Syrië en Irak). De politieke instabiliteit in Libië, Jemen, Mali, Nigeria en de aanslagen in Tunesië laten echter zien dat grote delen van het Midden-Oosten, van Noord-, sub-Sahara- en West-Afrika ten

82 'Spy vs. Nonspy in Putin's Russia', *The New York Times*, 30 januari 2015.

prooi zijn gevallen aan conflict, radicalisering en fragiliteit. Als gevolg hiervan is nu al de leveringszekerheid van belangrijke grondstoffen in gevaar. Daarnaast is er sprake van omvangrijke migratiestromen en bestaat het risico van *spill-over* van deze conflicten in de vorm van terrorisme en criminaliteit. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat de instabiliteit zich verder verspreidt, mede als gevolg van toenemende betrokkenheid van externe partijen. Mocht dit gebeuren, en mocht in het bijzonder de interne stabiliteit van Saoedi-Arabië en Egypte in het geding komen c.q. het geweld in Syrië en Irak escaleren tot een de gehele regio omvattend conflict, dan zou dit vérgaande consequenties kunnen hebben voor de energievoorzieningszekerheid (Saoedi-Arabië en de Golfstaten) en de veilige doorvaart (Straat van Hormuz, Suez-kanaal, piraterij) – gevolgen die ook Nederland met zijn omvangrijke petrochemische industrie zullen ondervinden.

Ten oosten van de Europese Unie speelt de verslechterende verhouding met Rusland een rol. De Russische annexatie van de Krim en het door Rusland gesteunde optreden van de separatisten in Oekraïne zet de relaties tussen de EU en de VS aan de ene en Rusland aan de andere kant zwaar onder druk. Die relaties zijn na de Koude Oorlog ook op economisch terrein sterk geïntensiveerd. Voor een aantal EU-lidstaten en voor Nederland als ‘rotonde’ voor Russisch gas en doorvoerlocatie voor Russische olie, is daarbij met name de energierelatie met Rusland belangrijk. De vrees is dat Rusland de Europese energieafhankelijkheid zal inzetten als politiek drukmiddel of als middel om EU-lidstaten tegen elkaar uit te spelen. Zoals eerder aangegeven, zijn de economische gevolgen van het huidige conflict, en in het bijzonder van de wederzijdse economische sancties, tot op heden beperkt. Zo worden deze in de augustus 2014-raming van het CPB op een half procent economische groei geschat.⁸³ Bij verdere escalatie van het conflict, hetgeen niet kan worden uitgesloten, zullen de gevolgen echter ernstiger zijn (zie Figuur 10). Sommige waarnemers vrezen in dit verband een terugkeer naar de verhoudingen van de Koude Oorlog, toen politieke spanningen de omvang van de wereldproductie met 3,5% beperkten.⁸⁴

Figuur 10 Invloed van koude handelsoorlog-scenario
(handelspotentieel in % van BNP)



Bron: P.A.G. van Bergeijk, 'The return of the Cold Trade War?', Voxeu.org, 6 november 2014

In Oost-Azië is het speelveld vooral geopolitiek bepaald; in het bijzonder is er het risico van conflicten in de Zuid- en Oost-Chinese Zee. In beide gevallen speelt de relatie China-VS een grote rol. In de Oost-Chinese Zee bestaat bovendien het risico op een botsing tussen

83 Paul Veenendaal, Kasia Grabska, Debby Lanser, Marco Ligthart & Joris de Wind, 'Onzekerheidsvarianten bij verdere escalatie Oekraïne-conflict', *CPB Achtergronddocument*, Den Haag: Centraal Planbureau, 20 augustus 2014.

84 P.A.G. van Bergeijk, 'The return of the Cold Trade War?', Voxeu.org, 6 november 2014.

China en Japan. Daarnaast zijn er in de relatie China-Taiwan en tussen Noord- en Zuid-Korea risico's op conflicten. De belangrijkste grote geschillen en conflicten in Oost-Azië komen voort uit de nasleep van de Tweede Wereldoorlog. Als gevolg van de Koude Oorlog zijn deze kwesties destijds niet opgelost en blijven ze de regionale stabiliteit ondermijnen. Daar komt bij dat de VS en China hun toenemende rivaliteit als mondiale mogendheden in de eerste plaats in deze regio manifesteren. Het is vooral via hun invloed in Oost-Azië dat de Amerikanen proberen de opkomst van China in te perken en te kanaliseren. In reactie op de groeiende internationale invloed van China blijven de VS hun tegendruk steeds verder opvoeren; het lijkt waarschijnlijk dat dit proces de komende jaren zal doorzetten. Dergelijke spanningen bedreigen de internationale samenwerking op mondiaal niveau tussen grote economische spelers als de VS, China en Japan. In economisch opzicht vormen de zeevaartroutes door de regio en de voorname rol die Azië in diverse schakels van de internationale waardeketens speelt, belangrijke kwetsbaarheden voor landen als Nederland.

Weerbaarheid

De conclusie van het voorgaande is dat het risico van economische kwetsbaarheid van Nederland toeneemt en naar verwachting verder zal toenemen in het licht van de beschreven geopolitieke ontwikkelingen. In hoeverre dit leidt tot daadwerkelijk schadelijke effecten voor het functioneren van de Nederlandse economie, hangt mede af van de economische weerbaarheid.⁸⁵ In antwoord op de geconstateerde gevoeligheden en risico's, kan de weerbaarheid van de Nederlandse economie op diverse niveaus worden vergroot. Daarbij zijn vier elementen van belang: risicospreiding (diversificatie); risicoreductie; beperking van de directe invloed van negatieve externe schokken; en (geloofwaardige) economische tegenmaatregelen. Deze instrumenten kunnen bijdragen aan het verhogen van de weerbaarheid, kijkend naar de verschillende dimensies van gevoeligheid: handel en internationale waardeketens; het internationaal-financieel systeem; directe investeringen; grondstoffen en energie; en het gebruik van internet.

Wat betreft het reduceren van de Nederlandse kwetsbaarheid die voortkomt uit de exportafhankelijkheid en de deelname in internationale waardeketens, geldt diversificatie als belangrijk beleidsinstrument om de kwetsbaarheid te adresseren voor zowel strategisch-economisch beleid als economische druk van andere landen. Ook wat betreft de toegang tot essentiële grondstoffen en energie is dit een manier om weerbaarder te worden – weerbaarder bijvoorbeeld voor instabiliteit in voor Nederland belangrijke aanvoerlanden. In principe kan de gevoeligheid voor buitenlandse druk worden verminderd door de afhankelijkheid van één of een zeer beperkt aantal buitenlandse partijen te voorkomen of te reduceren. Het hebben van meerdere leveranciers en meerdere afzetmarkten biedt immers de mogelijkheid van vervanging en is daarom een belangrijk beleidsinstrument, zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven. Het is daarbij wel van belang de gehele waardeketen te onderzoeken, omdat op basis van alleen de directe leveranciers onvoldoende zicht wordt verkregen op de oorsprong van verschillende onderdelen en daarmee op de dominante afhankelijkheden.

85 Dit dan in samenhang met de aard van de afhankelijkheidsrelatie, d.w.z. de mate van asymmetrie in deze relatie.

Behoort diversificatie van toeleveranciers niet tot de mogelijkheden, dan is het aanhouden van strategische voorraden een optie – dit is uiteindelijk geen oplossing, maar voorraadvorming kan helpen om de economische druk in ieder geval tijdelijk te verzachten. Ook kan er meer nadruk komen te liggen op het voorkomen van verspilling in het productieproces, tijdens de consumptie en op recycling. Hierdoor neemt de intensiteit van de schaarse productiemiddelen in het productieproces af en wordt de afhankelijkheid verminderd. Ook substitutie, d.w.z. het, indien mogelijk, vervangen van kwetsbare materialen door andere middelen, is een manier om de kwetsbaarheid te verminderen.

Waar het gaat om het risico dat directe investeringen de economische kwetsbaarheid voor politieke druk of strategisch-economisch beleid vergroten, kan de weerbaarheid worden versterkt door middel van een toetsingskader dat is afgestemd op soortgelijke initiatieven in andere EU-landen. Het Ministerie van Economische Zaken heeft een verkenning gedaan naar de vraag of het bestaande instrumentarium voor de telecomsector voldoende toereikend is. Naar aanleiding hiervan bereidt het Ministerie een wetsvoorstel voor dat aanvullende instrumenten biedt voor toetsing op nationale veiligheid bij overnames ('het verkrijgen van overwegende zeggenschap') in vitale telecom-infrastructuur.⁸⁶ Deze sector-specifieke benadering, waarbij toetsing *ex ante* wordt uitgevoerd, heeft als voordeel dat ze de overheid flexibiliteit geeft en dat die daarbij 'maatwerk' kan leveren. Het is echter de vraag of deze aanpak voor potentiële investeerders voldoende transparantie biedt en of het voor de overheid niet ook noodzakelijk is vanuit een centraal punt en met een overkoepelend perspectief buitenlandse investeringen en hun achtergrond te monitoren. Daarnaast lijkt ook het mogelijk versterken van afstemming op dit gebied tussen EU-lidstaten een belangrijk aandachtspunt, gezien de nauwe onderlinge verwevenheid van hun economieën.⁸⁷

Kijkend naar de potentiële kwetsbaarheid als gevolg van de sterke verwevenheid van Nederland in het internationaal-financieel systeem, zijn er diverse manieren om de weerbaarheid te verhogen. De Nederlandse financiële sector zou minder kwetsbaar zijn voor exogene schokken als Nederlandse banken meer gekapitaliseerd zouden zijn. Wat dat betreft zijn de Nederlandse banken volgens de *CPB Risicorapportage Financiële Markten* op de goede weg om aan de strengere kapitaaleisen te voldoen.⁸⁸ De kwetsbaarheid van de financiële sector zit hem echter vooral in de relatieve omvang; die is momenteel erg groot. Een kleinere financiële sector zou de Nederlandse economie minder kwetsbaar maken.⁸⁹

Wat betreft het verlagen van de potentiële kwetsbaarheid die voortkomt uit het gebruik van internet, kunnen er diverse weerbaarheid verhogende maatregelen genomen worden, ook wel *cyber resilience* genoemd. Allereerst zouden bedrijven en particulieren bewuster moeten worden van de risico's van het gebruik van internet. Daarnaast kunnen er technologische maatregelen worden genomen. Dan gaat het bijvoorbeeld om het investeren in betere verdediging tegen cyberaanvallen, zoals veelgelaagde *firewalls* en geavanceerde encryptie-

86 Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, d.d. 10 juni 2014, inzake 'Verwerven van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiebedrijf dat beschikt over vitale telecommunicatie-infrastructuur'; brief van de Minister van V&J aan de Tweede Kamer, d.d. 10 juni 2014, inzake 'Beleidsreactie rapportage werkgroep Economische Veiligheid'.

87 Zie hierover met betrekking tot Chinese investeringen ook Thilo Hanemann & Mikko Huotari, *Chinese FDI in Europe and Germany*, p. 42-43; Maaïke Okano-Heijmans & Frans Paul van der Putten, 'Europe Needs to Screen Chinese Investment', *Financial Times*, 11 augustus 2009.

88 *CPB Risicorapportage Financiële Markten*, Den Haag: Centraal Planbureau, 5 juni 2015, p. 17.

89 Jonathan Witterman, 'Grote financiële sector in Nederland schaadt economie', *de Volkskrant*, 10 juni 2015.

en authenticatiemiddelen. Preventie is echter niet voldoende; er is ook voldoende capaciteit nodig om aanvallen te detecteren, adequate respons vorm te geven en eventuele daders te ontmaskeren. Een en ander zou bijvoorbeeld ook een afschrikwekkend effect kunnen hebben op staten die als onderdeel van hun strategisch-economisch beleid op structurele wijze economische spionage bedrijven of faciliteren.⁹⁰

Meer in het algemeen zal afschrikking als tegenmaatregel om de kwetsbaarheid te verlagen c.q. te voorkomen, alleen onder specifieke voorwaarden effectief zijn,⁹¹ en hoe dan ook meer effect sorteren indien er tussen partijen sterker sprake is van een wederzijdse relatie. Daarnaast geldt op voorhand dat, alhoewel Nederland zelfstandig maatregelen kan nemen om de eigen economische kwetsbaarheid te reduceren, in veel gevallen samenwerking met partners in bi- en multilateraal kader (met name EU-partners) noodzakelijk zal zijn om daadwerkelijk de weerbaarheid te vergroten.

In het verleden heeft men die weerbaarheid wel gezocht in het onderhouden van bijzondere bilaterale relaties. Intensieve ontwikkelingssamenwerking met bijvoorbeeld Indonesië en India is echter geen bestendige basis gebleken voor goede politieke verhoudingen, omdat een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie niet past bij het groeiende zelfbewustzijn van deze opkomende economieën. Weerbaarheid kan wel worden gevonden op basis van wederzijdse erkenning en samenwerking op voet van gelijkheid.

Met het oog op het reduceren van economische kwetsbaarheid is Nederland echter vooral gebaat bij het bestaan en functioneren van een effectief multilateraal mondiaal financieel-economisch bestel. Inbedding van een sterker interdependent wereldeconomisch bestel binnen een *'rule-based order'* biedt, onder de voorwaarde dat sprake is van een breed gedeeld lidmaatschap, de beste garantie voor een *'level-playing field'* en vreedzame geschillenbeslechting, alsmede voor een zekere bescherming tegen eenzijdig optreden door derde partijen. Nederland (overigens net als andere middelgrote Europese landen) ziet zich wat dit belang betreft voor een belangrijk dilemma geplaatst. Gebaat als het is bij een sterk multilateraal systeem, is het de huidige uitdaging om met het oog op behoud van dit bestel ruimte te maken voor opkomende landen. Alleen dan zullen deze bereid zijn zich aan de spelregels te houden. Maar deling van macht met deze landen impliceert ook een afnemende invloed van Nederland en zijn partners. Mochten westerse landen, waaronder Nederland, niet bereid zijn in te schikken, dan bestaat het gevaar van verdere fragmentatie van het multilaterale bestel. Initiatieven van de opkomende economieën, zoals de oprichting van de BRICS bank of de Aziatische ontwikkelingsbank, vormen op het eerste gezicht al een concurrent voor instellingen als de Wereldbank en bevestigen het risico dat bestaat van een verschuiving van een multilateraal ingebedde mondiale orde naar een meer diffuus systeem. Vanuit dit gezichtspunt stelt zich de vraag naar de noodzaak en wenselijkheid van verdere economische integratie met Noord-Amerika door middel van het zogenoemde *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) – een in essentie niet-multilateraal project tussen twee economische grootmachten dat China en andere opkomende economieën uitsluit en waarvan het derhalve de vraag is of het leidt tot versterking van het door Nederland gewenste multilaterale bestel. Het onderstreept het dilemma waarvoor Nederland staat:

90 Frans-Paul van der Putten, Minke Meijnders & Jan Rood, *Afschrikking als veiligheidsconcept tegen niet-traditionele dreigingen: Verdiepingsstudie Clingendael Monitor 2015*, Den Haag: Instituut Clingendael, juni 2015.

91 Ibid.

het multilaterale systeem zal alleen kunnen worden bestendigd als de opkomende economieën mede-eigenaar worden van dit systeem.

Conclusies

De Nederlandse economie is vanuit alle in dit rapport besproken perspectieven sterk en in toenemende mate afhankelijk van – en dus gevoelig voor – internationale ontwikkelingen en gebeurtenissen. Dit geldt voor handel, directe investeringen, financiële betrekkingen, waardeketens, grondstoffen en het gebruik van het internet. Onder andere door de verlenging en vertakking van internationale waardeketens en door het gebruik van het internet blijft deze gevoeligheid ook de komende jaren verder toenemen. De economische vervlechting is bovendien niet alleen nauw in het geval van landen die ideologisch gelijkgezind zijn aan Nederland (EU-lidstaten, Verenigde Staten, Japan), maar ook en steeds vaker in de relatie met landen buiten deze traditionele kring van economische en diplomatieke partners. China is het land dat in deze context het sterkst naar voren komt als opkomende economische wereldmacht, maar ook het economisch gewicht van niet-westerse landen en regio's in het algemeen neemt verder toe. Waar deze landen enkele decennia geleden nog voornamelijk als leverancier van olie en andere grondstoffen relevant waren, spelen ze inmiddels vaak ook een grote rol als markten, investeerders, als onderdeel in de waardeketen en als concurrenten in alle mogelijke bedrijfstakken. Voor de komende 5 à 10 jaar mag verwacht worden dat de vervlechting van de Nederlandse economie met het wereldeconomisch bestel niet zal afnemen; veeleer zal, afhankelijk van de ontwikkeling van de wereldeconomie, sprake zijn van verdere vervlechting. Daarbij is het waarschijnlijk dat, als gevolg van voortzetting van de mondiale machtsverschuiving, de afhankelijkheid van niet-traditionele markten – d.w.z. buiten het OESO-gebied – eveneens zal toenemen.

Tegen deze achtergrond is dit rapport gericht op actuele *geopolitieke* ontwikkelingen waarvan verwacht kan worden dat ze de komende 5 tot 10 jaar van grote betekenis zullen blijven wat de economische kwetsbaarheid van Nederland betreft. Als *eerste* gaat het daarbij om het proces van *mondiale machtsverschuiving*, waarbij het Westen en Japan minder invloedrijk worden ten opzichte van de niet-westerse wereld. Van de hier behandelde dimensies van gevoeligheid is het potentiële effect van dit proces groot wat betreft schadelijke effecten van het *strategisch-economisch beleid* van andere staten. De grotere internationale invloed van landen waar de overheid vaker en dieper economisch ingrijpt dan in westerse economieën gebruikelijk, heeft een structureel effect op internationale concurrentieverhoudingen en op de toegang tot markten, kapitaal, technologie en grondstoffen. Afhankelijk van de specifieke economische sector kan dit voor Nederlandse ondernemingen en de Nederlandse economie in het algemeen in meer of mindere mate nadelige gevolgen hebben. Een belangrijke vraag voor vervolgonderzoek is dan ook welke economische sectoren in het bijzonder kwetsbaar zijn voor externe factoren. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat de opkomst van niet-westerse economieën ook weer tot nieuwe kansen voor Nederlandse ondernemingen leidt, en wel in de vorm van nieuwe markten voor Nederlandse exportproducten, mogelijkheden tot investeringen, etc.

Er is echter sprake van een specifieke potentiële bedreiging op het terrein van (cyber-) spionage in het geval van landen die als onderdeel van hun strategisch-economisch beleid op structurele wijze economische spionage bedrijven dan wel faciliteren. Door de mondiale machtsverschuiving neemt de Nederlandse gevoeligheid voor economisch-strategisch beleid van andere staten daarbij op twee manieren toe. Ten eerste door de steeds *intensievere* economische contacten met landen met een door de overheid gedomineerde economie; ten

tweede door het afnemende vermogen om *normen* te bevorderen die het marktversturend optreden door nationale overheden in het internationale economische verkeer beperken.

De mondiale machtsverschuiving is ook relevant voor de overige twee dimensies van economische gevoeligheid. Wat betreft het risico dat Nederland een (direct) doelwit wordt van *economische sancties*, kan worden geconstateerd dat dit beperkt is ten aanzien van sancties vanuit westerse actoren. Naarmate niet-westerse actoren economisch en diplomatiek invloedrijker worden, neemt de kans echter toe dat Nederland, om geopolitieke, religieuze of ideologische (bijvoorbeeld met mensenrechten verband houdende) redenen, te maken krijgt met sanctiedreigingen of daadwerkelijke sancties. Wat betreft de afhankelijkheid van Nederland van *instabiele regio's*, geldt dat de verschuiving van het zwaartepunt van de wereldeconomie naar Azië impliceert dat de Nederlandse economie gevoeliger wordt voor een regionale crisis in dat deel van de wereld. De afnemende mondiale invloed van de EU heeft ook gevolgen voor de mogelijkheden die zij heeft om de interne financieel-economische problemen aan te pakken.

De *tweede* geopolitieke factor betreft de toename in *spanningen tussen grote mogendheden*, vooral tussen Rusland en de EU/VS, en tussen China en de VS/Japan. De potentiële uitwerking van deze factor is het grootst waar het gaat om de toepassing van economische *sancties*. In het geval van de spanningen tussen Rusland en de EU/VS komen deze nu al tot uiting in wederzijdse sancties. Nederland is hier als EU-lidstaat direct bij betrokken, maar het kan ook indirect de gevolgen ondergaan van bijvoorbeeld een eventuele aanscherping van Amerikaanse sancties tegen Rusland. Deze indirecte werking zou ook in het geval van economische sancties tussen China en de Verenigde Staten of tussen China en Japan de Nederlandse economische belangen kunnen treffen. Anders dan in eerdere gevallen van Amerikaanse sancties tegen landen als Iran, die tot grote druk op betrokken Nederlandse bedrijven leidden, is het voor veel Nederlandse ondernemingen niet mogelijk zich uit China terug te trekken zonder daarbij zeer grote schade op te lopen (waarbij uiteraard een terugtrekking uit de VS evenmin een aantrekkelijke of haalbare optie is).

Een verdere toename in spanningen tussen grote mogendheden kan ook leiden tot versterking van *strategisch-economisch* optreden door grote landen. Wanneer het internationale wantrouwen groeit en multilaterale samenwerking moeizamer verloopt, stimuleert dit vooral grote landen om door middel van overheidsingrijpen de concurrentiepositie van strategische ondernemingen en de toegang tot grondstoffen, markten, technologie en kapitaal veilig te stellen. Voor kleinere landen als Nederland zijn de mogelijkheden om via deze weg de economische gevoeligheid te verkleinen, beperkt. Hierbij moet worden opgemerkt dat een toename in spanningen tussen de grote mogendheden niet zonder meer resulteert in een afname in de samenwerking op economisch terrein. Zoals het overzichtsrapport van de *Clingendael Monitor* toont, kunnen rivaliteit en samenwerking tegelijkertijd bestaan. Wanneer de geopolitieke rivaliteit echter blijft intensiveren, kan er een punt worden bereikt waarop dit een negatief effect heeft op de economische samenwerking op bilateraal en multilateraal niveau.

Ten slotte zijn spanningen tussen grote mogendheden ook van invloed op de derde dimensie van economische gevoeligheid: de afhankelijkheid van *instabiele regio's*, waarbij wordt aangetekend dat in de de EU omringende regio's, in het bijzonder het MENA-gebied, sprake zal zijn van vooralsnog blijvende en mogelijke toenemende spanningen en instabiliteit. In Oost-Europa en Oost-Azië betreft het een rechtstreeks effect, omdat instabiliteit in deze regio's direct voortkomt uit verslechterende verhoudingen tussen de grote mogendheden

onderling. In het Midden-Oosten en delen van Afrika is de werking veeleer indirect: als gevolg van botsende belangen en onderling wantrouwen zijn de grote mogendheden niet in staat om tot een gezamenlijke aanpak voor deze regionale crises te komen. Tegelijkertijd zijn de Nederlandse economische belangen in deze regio's aanzienlijk beperkter dan de belangen die verband houden met China of Rusland. Alleen wat betreft instabiliteit binnen de EU zijn geopolitieke spanningen tot nu relatief beperkt van invloed gebleven. Dit kan echter veranderen, mocht Europa in de toekomst, mede als gevolg van mondiaal machtsverlies, in meer of mindere mate het speelveld worden van onderlinge rivaliteit tussen actoren als de Verenigde Staten, China en Rusland.

Concluderend kan gesteld worden dat de potentiële schadelijke effecten van geopolitieke ontwikkelingen en gebeurtenissen voor de Nederlandse economie aanzienlijk zijn. Dit geldt zowel voor de mondiale machtsverschuiving (het Westen wordt minder dominant) als voor de oplopende spanningen tussen diverse grote mogendheden (Rusland en VS/EU; China en VS/Japan). Het gaat hierbij om het risico dat Nederland direct of indirect geraakt wordt door sancties, schade ondervindt door het strategisch-economisch beleid van andere landen en meer kwetsbaar wordt door ontwikkelingen in instabiele regio's buiten de EU, vooral in relatie tot Rusland en Oost-Azië. De vraag welke economische sectoren in het bijzonder kwetsbaar zijn, verdient nader onderzoek.

Tegelijkertijd moet gewaakt worden voor te alarmistische conclusies. Of en in welke mate daadwerkelijk sprake zal zijn van economische kwetsbaarheid, zal primair bepaald worden door de verdere ontwikkeling van de mondiale verhoudingen, in het bijzonder de betrekkingen tussen de grote mogendheden. Nemen in die relaties de spanningen toe, met moeizamer internationale samenwerking tot gevolg, dan wordt ook het risico van kwetsbaarheid groter. Daartegenover staat echter, zoals in de inleiding is aangegeven, dat het huidige wereldbestel financieel en economisch gekenmerkt wordt door een hoge mate van onderlinge verwevenheid, die matigend kan werken. Een constatering die wordt ondersteund door het gegeven dat in een wereld waarin de geopolitieke krachten zich sterker lijken te manifesteren, naast rivaliteit ook sprake is van voortgaande samenwerking, zowel in multilateraal verband als tussen de grote mogendheden onderling. Deze studie laat daarnaast zien dat Nederland de eigen economische weerbaarheid kan versterken, zelfstandig en in samenwerking met partners, en dan bij voorkeur in multilateraal verband.